

VALTER FERNANDES DA CUNHA FILHO

**Estado, Política Econômica e Cultura Desenvolvimentista:
o caso do Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A.**

Tese apresentada à banca avaliadora como
quesito obrigatório para a obtenção do título
de Doutor em História, na Linha de Pesquisa
Cultura e Poder, do Programa de Pós-
Graduação em História, DEHIS, SCHLA,
Universidade Federal do Paraná, sob
orientação do Prof. Dr. Dennison de
Oliveira.

**CURITIBA
2005**

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Dennison de Oliveira
Departamento de História - UFPR
(Orientador)

Profº. Dr. Carlos Roberto Antunes dos Santos
Departamento de História - UFPR

Profº. Dr. Leandro Piquet Carneiro
Departamento de Ciência Política - USP

Profº. Dr. Oklinger Mantovaneli Junior
Departamento de Ciências Sociais - FURB

Profº. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
Departamento de Ciências Sociais - UFPR

Resumo:

Este trabalho tem o objetivo de entender como o Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP) conseguiu grande sucesso na implementação de uma política regional de financiamento às atividades empresariais. Nossa principal hipótese de trabalho é que, neste caso, a simples verificação das condições materiais para a implementação da política desenvolvimentista não garante seu bom desempenho. Admitimos que para a implantação de uma política resultar em benefícios coletivos é igualmente importante a criação de um ambiente cultural (aqui identificado à ideologia) que envolva todos os agentes vinculados à política. Entendemos, portanto, que tanto a geração de capacidade técnica e administrativa quanto a lenta elaboração histórica de uma cultura de compromisso com determinados fins, entre os agentes envolvidos, são determinantes para o sucesso da ação do Estado.

Palavras-Chave: Estado, Banco, Paraná, Burocracia, Cultura, Desenvolvimento.

Abstract:

This work has the end to understand how the Bank of Development of Paraná (BADEP) obtained a large success in to the making policy of business activities. Our main hypothesis of work is that, in this case, the single checking of material terms for implantation of developmental policy no guarantor your good performance. We allow that for implantation of policy to result in collective gains is equally important to creation of cultural environment (here identified with ideology) that surround the most of the agents linked to the policy. We understand, therefore, than as much technical and administrative capability as the slow historical elaboration of engagement culture oriented to goals determined, among implied agents, are determining for the success of the state action.

Keywords: State, Bank, Paraná, Bureaucracy, Culture, Development.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

INTRODUÇÃO.....	07
1.OS ESTADOS E O PROBLEMA DA AÇÃO COLETIVA.....	23
2.A CONSTRUÇÃO DO ESTADO PARANAENSE: a dimensão material.....	76
3.A CONSTRUÇÃO DO ESTADO PARANAENSE: a dimensão simbólica.....	140
4.ORIGEM INSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA.....	221
5.UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....	252
6.ATIVIDADES DE ROTINA: a divisão do trabalho e poder burocráticos.....	271
7.BUROCRAZIA E TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA.....	305
CONCLUSÃO.....	358
FONTES.....	364
BIBLIOGRAFIA.....	368

AGRADECIMENTOS

A construção de um trabalho acadêmico é um empreendimento coletivo. Basta um simples olhar pela bibliografia para se constatar que uma pesquisa acadêmica não é um exercício puramente individual. Por isso gostaria de agradecer às pessoas que fizeram parte desta construção. Contudo, nomeá-los neste reduzido espaço é algo impossível. Destacarei apenas os que tiveram uma participação mais duradoura nesta empreitada.

Rendo os meus agradecimentos ao Prof^o. Dr. Dennison de Oliveira, meu orientador, pelos ensinamentos, admoestações e conselhos que me dirigiram pela pesquisa. À Coordenação e ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em História da UFPR, pela compreensão, quando necessitei. Para Lucy e Doris vai meu reconhecimento pela tolerância aos meus esquecimentos.

Agradeço ao Sr. Vilmar Machiavelli que, na condição de liquidante do BADEP (em 2000), me autorizou pesquisar nos documentos (alguns até sigilosos) do referido Banco. Meus cordiais cumprimentos à atitude acolhedora e diligente do Sr. Valdir Fialla, contador do Banco, que me auxiliou sempre que necessitei, assim como, todos os funcionários que me assistiram durante o tempo de pesquisa na sede da Rua Vicente Machado.

Também preciso expressar minha devoção aos funcionários das várias bibliotecas que freqüentei, especialmente aos que me auxiliaram na seção paranaense da Biblioteca Pública do Paraná, e às senhoras Cleide Bagatin e Maria Regina Maxemovicz, da biblioteca da Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná. Deste time também

fizeram parte minhas alunas de graduação Cláudia, Glaci e Andréa, que me ajudaram com a documentação em diferentes momentos desta pesquisa.

Minha gratidão aos amigos e colegas de docência. Ao Eduel, pelo empréstimo de livros e pelas discussões de temas relevantes para a tese. Ao Emir e ao Vladimir, pela leitura atenta de alguns capítulos. Ao Fabrício, autor de um dos trabalhos mais lúcidos já realizados sobre o movimento paranista, pela leitura e sugestões ao texto sobre o paranismo. À família Tambani, pela ajuda com a digitação e revisão.

Finalmente, agradeço aos meus pais, Valter e Madalena, pela ajuda, tolerância e amor.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo geral o estudo da interação entre determinadas configurações simbólicas (cultura) e certos arranjos institucionais na promoção do desenvolvimento econômico. Como objetivo específico tem a análise do comportamento do Estado diante da formulação e implementação da política econômica do Estado do Paraná, durante as décadas de 1960 e 1970. Por questão de praticidade e economicidade, além de outras que ficarão evidentes ao longo deste trabalho, escolhemos focar a nossa análise sobre o principal agente financeiro estadual voltado para a modernização econômica: o Banco de Desenvolvimento do Paraná S. A. Nesta introdução procuraremos elencar as principais motivações que nos moveram a realizar esta pesquisa, bem como assinalar as advertências necessárias ao bom entendimento do texto e dos argumentos aqui apresentados.

A primeira motivação está relacionada a uma questão cultural. Os brasileiros em geral tendem a ver o Estado como um antro de corrupção onde suas políticas não passariam de estratégias de desvio de dinheiro público para fins privados. Esta percepção popular, obviamente, não está desprovida de uma vigorosa base empírica. Certamente a constante manifestação de escândalos e de atos de improbidade na administração pública tem contribuído para a formação de uma “cultura da desconfiança” no seio da população, com relação ao Estado. Tal repúdio popular se deve, em grande medida, ao fato destas atitudes reprováveis, marcadas pelo favoritismo, comprometerem grandemente a eficácia das

políticas públicas e, conseqüentemente, limitarem o acesso dos cidadãos aos bens e serviços de consumo coletivo, que muitas vezes são garantidos por lei.

Ora, no atual estágio do capitalismo, admite-se que o Estado deva promover políticas que garantam um nível de desenvolvimento suficiente para evitar as crises que lhe são inerentes.

Curioso é que esta questão não encontrou ressonância apenas na “cultura popular”. Um número considerável de intelectuais brasileiros têm despendido muita energia a fim de apresentar, de forma sistematizada, uma análise deste fenômeno. Podemos identificar pelo menos duas tradições nascidas deste esforço. A primeira delas, fundada por Faoro (2001) e Holanda (1995; 1996), procura explicar o “atraso” e o “subdesenvolvimento” do país, bem como a ineficácia da administração pública, a partir da intrincada estrutura de poder patrimonialista que configurava historicamente as relações sócio-políticas no Estado Português, e que posteriormente foi trasladada e encravada em sua colônia americana. Segundo esta tendência explicativa, a transferência da Corte Lusa para a sua possessão na América do Sul concretizou, aqui, um modelo de relações que acabou moldando toda a sociedade: primeiro, sob o Império; depois, sob a República.

A outra tradição, cuja paternalidade atribuiríamos a Freyre (1990), vê uma positividade na continuidade das manifestações culturais, ditas “arcaicas”, ao longo do processo de modernização do país. O predomínio do patriarcalismo nas relações sócio-políticas brasileiras, por exemplo, conferia à nação a peculiaridade de não sofrer transformações radicais nem passar por processos violentos de modernização. Segundo Resende (2004), uma estudiosa da obra de Freyre,

“Suas obras destacam que as atividades atinentes às cidades não são somente aquelas ligadas a indústria ou

ao comércio, são também aquelas ligadas ao setor público que se expandem com a urbanização. Portanto, quando ela afirmava que o padrão de domínio e de organização patriarcal imperou tanto nas atividades industriais e comerciais, quanto nos procedimentos administrativos (públicos e privados), Freyre queria destacar que nestas duas esferas o modo de ser e agir colonial prolongava-se nos séculos XIX e XX adentro (...) Os ajustes e desajustes no sistema de economia, de família e de cultura encadearam o processo de declínio da centralidade das atividades rurais em termos não só da materialidade, mas também dos costumes, dos hábitos e dos valores políticos. O florescimento das atividades urbanas esteve, assim, marcado pelo modo da família patriarcal conduzir o padrão de domínio no mundo rural (...) As mudanças rumo à urbanização da vida social, no decorrer do século XVIII e XIX, preservavam o domínio da família no âmbito das atividades industriais e comerciais. Havia transmutações, mas na forma de organização social e de domínio ocorreram permanências que teriam sido definidoras da maneira como a mentalidade patriarcal adentrou os negócios, as atividades e os procedimentos urbanos (...) As conseqüências desse processo de longa duração foram múltiplas no campo da economia, da cultura e da política. A urbanização do patriarcalismo deu-se em vista dessa intimidade que se estabeleceu entre dois mundos que se integravam e se diferenciavam ao mesmo tempo, o que produzia um processo de ajuste e desajuste, acomodação e diferenciação, subordinação e contestação, absorção e separação, equilíbrio e desequilíbrio, mudanças e permanências, integração e desintegração” (RESENDE, 2004: 01-04).

O traço cultural mais expressivo dessa mediação entre passado e futuro foi o patriarcalismo. Para o próprio Freyre (1990), os bacharéis foram os atores históricos que mais apresentaram este traço. Eles funcionaram como elo de ligação entre a *casa grande* (interesses agrários) e o *sobrado* (interesses urbanos). Tornaram-se elos de ligação porque consistiam num produto híbrido dessas duas dimensões dialéticas da sociedade brasileira. Durante a transição do Império para a República estes agentes permeavam todo o cenário urbano (economia, política, funcionalismo público, etc). Eles foram um dos principais elementos de acomodação de interesses.

“Do ponto de vista dos ‘elementos conservadores’ – cuja fraqueza, no Brasil, o próprio Ruy (Barbosa) chegara a observar como que lamentando-a – a abolição de 13 de Maio de 88 fora uma traição da Coroa aos interesses agrários. Interesses desorganizados, é certo, e sem definida expressão política; e de algum modo superados, em sua significação partidária, pelo fato dos genros bacharéis virem começando a substituir, na direção das atividades políticas e das manobras partidárias – o caso de João Alfredo com relação ao Barão de Goiana – os sogros fazendeiros ou senhores de engenho; mas, ainda assim, interesses consideráveis. Seu apoio, se não direto, indireto, à causa republicana, não poderia deixar de representar para a Coroa a perda de substância estabilizadora que na verdade representou: substância nacional e não apenas regional, dado o fato de no fim do século XIX o sistema agrário, ou agropastoril, brasileiro, estender-se de norte a sul do Brasil e do litoral ao centro, como uma vasta presença civilizadora, embora de algum modo feudal, sobre uma vastíssima paisagem tropical” (FREYRE, 1990: 28).

Tal como durante a Independência, na Abolição, e depois na Proclamação da República, a transformação se deu no seio da família. O patriarcalismo foi responsável pela criação de uma extensa rede de relações sócio-políticas no âmbito da cidade (e principalmente, na administração governamental, pois é o que nos interessa aqui) e que fez com que os interesses rurais (os “perdedores”) pudessem se reacomodar dentro da nova estrutura de poder. Embora transformações tivessem ocorrido e o processo de modernização já fosse visível, as relações patriarcais garantiram a persistência, se não da dominação patrimonialista, pelo menos de fortes características dela, na nova vida urbana que se desenrolava. Estas transformações, segundo Freyre, só não foram bruscas, desestabilizadoras e violentas – características manifestas nos processos de modernização de grande parte dos países avançados - porque o espírito de família tomou conta de todos os setores da vida urbana. O favoritismo, o paternalismo, as práticas patrimonialistas, o nepotismo, o apadrinhamento e a distribuição de benefícios aos afiliados, garantiram a

preservação de interesses arcaicos no seio de um Brasil cada vez mais urbano, cada vez mais moderno.

Seja qual for a tendência explicativa o fato evidente é que não é somente a população brasileira que tem percebido as características patrimonialistas na ação do Estado, pois a própria intelectualidade nacional vem buscando sistematizar uma explicação que elucide a questão da persistência de traços culturais numa administração pública que se insere num processo de modernização (urbanização, industrialização, ciência e tecnologia, democracia, pluralismo partidário, etc) que, via de regra, deveria levar o Estado a adotar critérios universais para a distribuição de benefícios sociais, meritocráticos para distribuição de cargos, técnicos para a distribuição das funções, e legalista na distribuição das ordenanças e dos deveres. Ao que tudo indica a “cultura da desconfiança” tem sua raiz na permanência daquelas práticas típicas da dominação patrimonial: nepotismo, favoritismo, apadrinhamento, e o uso dos meios públicos para fins privados. Em suma, tudo aquilo que o direito moderno (protegido por este mesmo Estado) procura coibir dando o rótulo de “improbidade” e “corrupção”.

É importante salientar que essa desconfiança da população com relação ao Estado não se verifica – pelo menos no grau em que se acha entre nós – nos países centrais. Em virtude disto alguns observadores estrangeiros têm admirado o fato desta percepção estar tão presente (ainda que não na mesma intensidade) entre os países em processo de desenvolvimento. Estes “brasilianistas” têm notado que, nessas nações em vias de modernização, sempre que o Estado cria alguma política e convoca a participação de determinados setores da sociedade (notadamente, os empresários), o restante da população (incluindo parcela dos intelectuais) tem a impressão de que fatalmente esta parceria resultará em algum tipo de conluio corrupto.

“A presunção geral é que quando homens de negócios e Estado têm relações amistosas e estreitas, ideais democráticos, eficiência econômica, e bem-estar social terão prejuízo. Como funcionários públicos mal-pagos podem defender o bem-estar comum, quando entram em ocultos e permanentes contatos com capitalistas que têm ardente apreço por seu próprio interesse, escrúpulos flexíveis, e vastos recursos? E se burocratas (sem mencionar políticos dependentes de contribuições) que distribuem subsídios podem ser comprados, por que capitalistas racionais investiriam em alguma coisa?” (MAXFIELD & SCHNEIDER, 1997: 03).

A citação acima demonstra com maior clareza o que estamos chamando de “cultura da desconfiança”. Apesar de ser mais enraizada nos países em vias de desenvolvimento (e também naqueles que se acham bem abaixo desta imprecisa classificação) ela tem estado presente, só que num grau infinitamente menor, em certos países ditos desenvolvidos. Tanto é verdade que os teóricos da ação racional, não somente quando analisam as economias em desenvolvimento, tendem a achar que os capitalistas quase sempre estarão em busca de vantagens públicas sem, contudo, estarem propensos a investir produtivamente, gerando benefícios sociais. Os norte-americanos os chamam de *rent seekers*. Foi Dennis Mueller quem primeiro decifrou a “lei de ferro” que rege suas decisões: “onde quer que uma renda esteja sendo criada, um rent seeker estará lá tentando subtraí-la” (MAXFIELD & SCHNEIDER, 1997: 04). Por isso estes oportunistas não medem esforços para se aliarem a políticos e burocratas a fim de obter vantagens governamentais para fins improdutivos do ponto de vista social.

Diante do que foi exposto, podemos dizer que este trabalho tem como principal motivação (mas não a única) indagar sobre a possibilidade do Estado agir de acordo com os interesses gerais do capitalismo moderno, sem se render por completo à cultura do favorecimento e do clientelismo. No próximo capítulo deixaremos mais clara nossa

concordância com afirmação de OFFE & RONGE (1984), segundo a qual o Estado capitalista se torna mais “eficiente” (isto é, logra mais eficácia na reprodução do capital e das relações que a sustenta) quando se ocupa dos interesses gerais do capitalismo. Pois se trabalhar apenas para resolver problemas específicos de capitalistas individuais (ou de pequenos grupos) poderá causar desequilíbrio sistêmico e, portanto, uma crise de investimentos e de legitimidade.

Portanto, uma das preocupações centrais deste trabalho será de perscrutar a possibilidade concreta do Estado agir com autonomia suficiente (mas não com neutralidade) para impor regras e exigir um certo padrão de conduta dos empresários capaz de resultar em benefícios econômicos e sociais. Pois, como afirmamos anteriormente, via de regra, espera-se que as políticas estatais, numa sociedade capitalista, sejam suficientemente eficazes para: 1) fomentar as atividades da iniciativa privada, gerando o que comumente se denomina “desenvolvimento econômico”; 2) ampliar cada vez mais o acesso da população aos “benefícios” do capitalismo (portanto, não apenas enquanto acesso ao trabalho, mas também ao consumo).

Uma segunda motivação que este trabalho encontra está ligada àquilo que identificamos como uma lacuna na historiografia do processo de modernização da sociedade paranaense. Parece que grande parte dos historiadores que se dedicam a entender esta unidade da federação admitem como válida a presunção de que após 1853 o Paraná passou a travar uma incessante luta pela modernização que atingiu os vários campos da esfera social. Já se estudou o Paraná pelo prisma das inovações, traduções e adaptações das idéias (PEREIRA, 1998; SOUZA, 2002); das transformações culturais (STECZ, 1988); da modernização das relações sociais, como gênero e trabalho (RIBEIRO, 1985; PRIORI, 1994; TRINDADE, 1996); e também das características de transição de um padrão social

tido como arcaico para outro visto como moderno (ADUM, 1992). Outras pesquisas se dedicaram a identificar os fenômenos ou agentes portadores do ímpeto modernizante, como a migração (REIS, 1989; ARIAS NETO, 1993); o empresário (CANCIAN, 1974; DIAS, 1980; TOMAZI, 1989; CARVALHO NETO, 1992; LUZ, 1992; GERKE, 1993); além dos partidos e personalidades políticas (PAZ, 1989).

Contudo, a consideração do Estado como *ator central* no processo de desenvolvimento capitalista e na modernização da sociedade ainda não é um ponto pacífico entre os autores (GALBRAITH, 1968; HARVEY, 1993; HOBBSBAWM, 1995; KURZ, 1998). Este Estado fomentador de avanços sócio-econômicos só sofrerá uma diminuição da intensidade de suas atividades no final do século XX sem, contudo, diminuir sua importância na sociedade (ROSANVALLON, 1997).

Parte dessa produção paranaense tem salientado a capacidade do Estado de criar políticas promotoras de desenvolvimento tanto da infraestrutura econômica (PADIS, ; KROETZ, 1985; CUNHA, 1987; GIACOMITTI, 1988; PIRAGIS, 1988; SANTANA, 1988; ANJOS, 1993; OLIVEIRA, 2001) como do aparelhamento urbano (SÊGA, 1996; CUNHA FILHO, 1998; OLIVEIRA, 2000). Estas pesquisas têm em comum o fato de considerarem a ação do Estado e suas políticas como resultado de pressões, influências e compromissos com classes ou grupos de interesses da sociedade. Só aparentemente, no entanto, Leão (1989) conseguiu resolver este problema apresentando o Estado como *único* e *exclusivo* agente promotor do desenvolvimento. Esta foi, porém, sua falha: omitir quase que totalmente a participação de outros agentes sócio-econômicos no desenvolvimento do capitalismo recente no Paraná. Augusto (1978), por outro lado, realizou um estudo seminal na medida que conseguiu conferir a devida importância ao papel central desempenhado pelo poder público sem, porém, minimizar a ação de outros agentes. Mais recentemente,

Magalhães (2001) também tem alertado para a necessidade de se considerar o Estado como um ente provido de relativa autonomia decisória mas que está inserido numa sociedade plural onde diversos grupos procuram fazer com que ele responda às suas demandas por intermédio das políticas públicas.

Mesmo salientando o pesado papel do Estado na promoção de políticas indutoras do desenvolvimento nenhum trabalho, pelo menos até onde temos conhecimento, se dedicou a entender como o Estado age, como fixa seus objetivos, e quais mecanismos utiliza para estabelecer relações (com a sociedade) que venham resultar em alto impacto sócio-econômico. Nisto consiste a segunda motivação deste trabalho: a falta de uma análise centrada no Estado com o intuito de entender seu *modus operandi*.

A tese que vamos apresentar procura demonstrar que em momentos históricos determinados a conjuntura (econômica, política, social, espiritual e institucional) permite ao Estado definir e perseguir objetivos e metas que não sejam frutos de reivindicações diretas ou desejos imediatos das forças sociais. Não estamos abandonando a possibilidade do Estado ser altamente influenciável por classes ou grupos da sociedade. Admitimos uma luta constante dessas forças sociais interessadas para imporem projetos e metas ao aparelho governamental. No entanto, tentaremos defender que, em certas conjunturas apropriadas, um determinado tipo de burocracia pública (jamais qualquer burocracia pública) pode forjar uma relativa autonomia frente os interesses de grupos ou reivindicações particularistas.

Para tanto este escrito estará organizado em seis capítulos. O primeiro apresentará uma ligeira discussão teórica sobre o Estado e seu papel na sociedade capitalista. Além disso, pretendemos deixar clara a visão da administração pública que inspira este trabalho. Procuraremos evidenciar as possibilidades que o aparelho estatal possui de imprimir ações relativamente autônomas. Mostraremos que esta pesquisa parte do

princípio de que existe uma dependência estrutural do Estado frente o capital privado. Portanto, estaremos admitindo as atividades estatais como atividades essenciais para a manutenção, recriação e sofisticação do sistema capitalista, do qual é dependente. E será nessas atividades que o Estado encontrará certas possibilidades de determinar o desenvolvimento do próprio sistema capitalista no nível regional. Por isso não estaremos falando em neutralidade. Pois há um comprometimento do aparato governamental com a economia de mercado. Mas em autonomia relativa. Isto é, a probabilidade (nem sempre realizada) de funcionários da Administração imporem metas, definirem objetivos e prescreverem regras para o funcionamento das atividades capitalistas. Defenderemos também que a cultura pode contribuir para o aumento de eficiência da ação coletiva (para o desenvolvimento) visto que opera como amálgama entre os atores.

No segundo capítulo serão apresentadas algumas evidências com o intuito de demonstrarmos o progressivo desenvolvimento do aparelho de administração pública do Estado do Paraná. O objetivo deste capítulo será a apresentação das variáveis que possibilitaram a erigção, principalmente a partir do início do século XX, de uma cada vez mais extensa máquina pública de administração governamental. Também vamos defender que o progressivo ampliação do poder da administração pública paranaense resultou no fortalecimento de parte significativa da burocracia governamental. Procuraremos demonstrar que, em virtude disto, houve uma paulatina transferência – para as mãos destes agentes públicos – de poder de decisão sobre investimentos em infraestrutura e fomento às atividades econômicas (e possivelmente de poder de determiná-las), bem como obtiveram o controle sobre grande parte dos recursos financeiros gerados pela sociedade paranaense.

O terceiro capítulo apresentará como uma determinada crença social surge entre os paranaenses e se reproduz na sociedade, a partir do início do século XX. Com base nisso

evidenciaremos que uma fração da intelectualidade paranaense forjara uma interpretação do que seria o “Paraná” e que, pelo processo de socialização, constituirá numa crença dominante entre parte dos intelectuais e empresários paranaenses. Procuraremos mostrar que esta cultura “paranista” foi essencial para o desenvolvimento da ação coletiva, bem como de um espírito de comprometimento e de confiança entre os protagonistas do desenvolvimento econômico.

O quarto capítulo cuidará de mostrar como a nova conjuntura, configurada a partir do regime imposto em 1964, propiciou a esta burocracia paranaense a criação de barreiras institucionais que lhe garantiu relativa autonomia decisória sobre a alocação dos recursos públicos. Neste caso, veremos como a criação do BADEP foi de suma importância como estratégia institucional de geração de relativa autonomia diante dos diversos interesses sociais. Tentaremos, ainda, demonstrar os paradoxos sobre os quais esta relativa independência estava edificada.

O quinto capítulo abordará as metas que o Banco possuía em termos de política econômica. Em outros termos, esta seção estará encarregada de demonstrar que a Instituição teve condições de incorporar e implementar seu aprendizado institucional. O objetivo deste capítulo será provar a inferência segundo a qual as organizações estatais são capazes de pensar a si próprias e decidir entre diversas alternativas tendo como principal critério *sua* auto-preservação.

O sexto capítulo discorrerá um pouco sobre a rotina burocrática no interior do BADEP. Com esta análise vamos tentar esclarecer: a) como a divisão do trabalho no interior da Instituição colaborou para se evitar desvios de padrão de ação e, conseqüentemente, garantiu mais independência burocrática; b) como as funções de cada

Departamento do Banco estavam ligadas às percepções que a própria burocracia tinha da economia, o que nos permitirá demonstrar, c) como a dependência do Estado frente o capital torna suas agências (e também seus departamentos) comprometidas com a criação de melhores oportunidades para os negócios capitalistas.

No sétimo capítulo defenderemos que, mesmo tendo a incumbência de gerar o melhor “clima” possível para a atração dos investimentos burgueses, o BADEP só obteve sucesso em sua política de desenvolvimento econômico, durante a década de 1970 do século XX, porque soube guardar certa distância dos interesses de capitalistas individuais. Tentaremos argumentar que a burocracia pública teve autonomia suficiente para distribuir benefícios e ao mesmo tempo controlar os empresários beneficiários, a fim de evitar a ação de oportunistas, portanto, a falência e o insucesso da política pública.

Antes de finalizarmos esta seção gostaríamos de apresentar algumas observações. Este trabalho possui certas disparidades com relação a outros deste gênero. Portanto, quem quer que pretenda folhar o restante do trabalho deverá fazê-lo considerando as observações que seguem.

A primeira observação diz respeito ao fato de não tratarmos mais detidamente do papel dos grupos de interesse (principalmente o empresariado) na formulação das políticas do Estado para a indústria e economia como um todo. Ao contrário do que pode parecer, como uma análise centrada no Estado este trabalho não nutre qualquer desprezo pela consideração da participação do empresariado na formulação e implementação da política pública¹. Como já dissemos, o contrário é o verdadeiro. Se estamos defendendo que os funcionários governamentais possuíram (num dado momento) relativa autonomia na

¹ O trabalho de Gouveia (1994) parece ser o mais representativo dessa linha de pesquisas focadas exclusivamente sobre o Estado.

execução das suas funções, é porque só faz sentido falarmos em independência relativa dos agentes estatais diante da insistente e paulatina pressão de atores sociais interessados. Portanto, é justamente por considerarmos os empresários paranaenses capazes de influenciar as decisões da administração pública (com vistas à satisfação de interesses estreitos e individualistas) que estamos propondo que o Estado (aqui, através do BADEP) conseguiu impor um certo padrão de ação aos capitalistas, garantindo eficiência na aplicação dos recursos e elevando seu retorno social. É óbvio que, quanto a conveniência assim exigir, estaremos fazendo referência a trabalhos sobre a atuação empresarial na defesa de seus interesses junto ao poder público. Mas apenas quando for necessário ao reforço da nossa argumentação.

A segunda observação diz respeito à posição deste trabalho diante dos historiadores. Sabemos que a partir do início do século XX uma vigorosa crítica à história política começou a ser gestada. A principal causa foi a insurgência dos historiadores contra a chamada Escola Metódica. Seu apego aos documentos oficiais acabou confinando-a ao terreno da história político-institucional contemporânea. Em consequência disso, os críticos dos “metódicos” acabaram, forçosamente, desprezando a história política e recente. O principal argumento explicava que a análise da política não era capaz de produzir novidade e a proximidade temporal das fontes poderia acarretar o envolvimento apaixonado do pesquisador! Com algumas poucas e boas exceções a *Escola dos Annales* foi a mais conhecida difusora desta concepção. Suas pesquisas, que se concentraram quase que exclusivamente nos períodos medieval e moderno, consistiam em buscar as “estruturas” e as “permanências”, o que as levava a uma franca desconsideração por tudo que fosse móvel demais ou insistentemente mutante. Como esta escola histórica se tornou uma unanimidade

na França então a história política e a história contemporânea caíram no ostracismo, onde não foram cultivadas no escuro tiveram que se exilar².

Finalmente, já na década de 1970, vários historiadores franceses começaram a desrespeitar o “boicote” imposto pelos *Annales*. A fundação dos Institutos de Estudos do Tempo Presente é a maior prova disso. A definição da Ciência Política como um campo específico de estudos possibilitou aos historiadores, à época da renovação dos *Annales*, incorporar vários temas que até então já se tornavam clássicos daquela jovem ciência (JULLIARD, 1995: 180-196). Desde então importantes intelectuais franceses têm destacado sem hesitação a importância do estudo da história política recente (RÉMOND, 1996: 13-36). É bom deixar claro que esta “crise avassaladora” só ocorreu na França e em seu “Departamento de ultramar”³. Se houve uma “crise” da história política em outros países, ela logo foi resolvida (JENSEN, 1983; HARLING, 2003; EPSTEIN, 2002). De modo geral a presunção de que somente os fenômenos de *longa duração* eram dignos da atenção do historiador (o que levou muitos estudiosos a abandonarem as pesquisas dos acontecimentos políticos contemporâneos) vem sendo radicalmente questionada desde meados do século XX. Apesar do estudo das *estruturas* satisfazerem o princípio positivista da regularidade e previsibilidade, eles não são capazes de explicar a totalidade de um fenômeno histórico. O que se tem constatado é que fatos fugidios e simples decisões individuais podem determinar o curso de certos fenômenos históricos. É por isso que, seguindo o conselho de Stone (2000), desviaremos nossa atenção da *longa duração* para a *curta e média duração*. Em outros termos, sem desprezarmos a *estrutura* estaremos mais

² O crescimento dos *Annales* não provocou somente a evacuação da história política, também o cultivo da história antiga passou a ser feito em alguns poucos terrenos, como a Escola de Roma e a Escola de Atenas. Contudo, justiça seja feita! Marc Bloch e alguns poucos outros nunca esconderam seu apego à história política contemporânea (BOURDÉ & MARTIN, 1990: 139).

³ Refiro-me ao livro de Arantes (1994).

voltados a entender como a *conjuntura* pode dar aos agentes históricos a oportunidade de agirem de forma inusitada e, conseqüentemente, igualmente determinarem a realidade histórica.

Somente agora estamos autorizados a formular as hipóteses orientadoras deste trabalho. Assumimos que o enorme sucesso do BADEP na promoção do desenvolvimento econômico (hipótese já corroborada por vários trabalhos que citaremos em momento oportuno) se deveu à combinação de alguns fatores: 1) à ampliação institucional do Estado, tanto no número de funcionários e agências, quanto nas áreas de atuação; 2) ao desenvolvimento, na média duração, de uma atmosfera espiritual (ou uma cultura) concorrente àquela pesada e lenta (de longa duração) que ordenava práticas patrimonialistas e bastante tradicionais (no sentido weberiano) entre administração pública e sociedade. A esta nova orientação espiritual chamaremos “cultura paranista regional-desenvolvimentista”; 3) este “paranismo”, que não envolverá apenas atitudes e concepções estéticas, mas também políticas, terá na Universidade do Paraná seu principal órgão difusor; 4) a educação universitária, portanto, além de técnica será política, isto é, independentemente do curso que o futuro administrador público ou empresário viesse freqüentar, ele sairia da universidade com uma nova concepção de Paraná, do Estado, e convencido de que mudanças deveriam ocorrer no sentido de modernização da região; 5) esta interação político-cultural entre universitários, daquela que um dia seria a UFPR, num momento ulterior, resultou em laços de confiança e em concertamento entre lideranças políticas e econômicas do Estado; 6) esta “cultura paranista desenvolvimentista” não só propiciou a formação de um grupo empresarial comprometido com o desenvolvimento em prol de um Paraná mais “autônomo”, como criou um corpo de técnicos capacitados e uma burocracia pública diligente, e forneceu todo o universo simbólico que facilitou a

comunicação entre burocratas do governo e empresários; 7) a cultura dos agentes não pode explicar o sucesso da política do BADEP, pois novos arranjos institucionais, após 1964, no nível da articulação entre governo estadual e governo federal somaram-se a ela. Portanto, a cultura, apesar de ser uma variável importante, não é independente; 8) tanto o redesenho institucional promovido pelos governos militares, quanto o repertório simbólico dos agentes afetos à política paranaense de desenvolvimento (burocratas governamentais e empresários), contribuíram para a construção de uma ação concertada e de baixo custo de transação, o que resultou numa política de industrialização de alto impacto sobre as economias regional e nacional.

1.OS ESTADOS E O PROBLEMA DA AÇÃO COLETIVA

As transformações econômicas e políticas ocorridas a partir do século XII, na Europa, motivaram mudanças na forma dos homens interpretarem a sociedade e o Estado. A progressiva expansão da economia de troca, a adoção paulativa do trabalho livre, a constante transferência de mão-de-obra do campo para a cidade, e conseqüentemente, o ressurgimento das cidades, engendrou novas necessidades que os intelectuais tiveram que considerar⁴.

O reaparecimento dos grandes ajuntamentos urbanos, das atividades manufatureiras (ainda que de forma artesanal) e o desenvolvimento do comércio exigiram um novo arranjo de autoridade estatal, bem como das relações sociais. Se a produção rural medieval era mais resistente às guerras, à instabilidade política, ao comportamento dos indivíduos, do governo e de outros estados, o mesmo não acontecia com a nova economia urbana e monetarizada que se desenvolvia paulatinamente. Apesar de ser menos afetada pelas mudanças das condições meteorológicas, a economia capitalista urbana, desde sua fase embrionária, se mostrou mais frágil no que diz respeito à instabilidade política e social, às guerras, ao comportamento do governo e de outros Estados. Enfim, se revelou mais dependente da manutenção “artificial” de condições ambientais favoráveis.

Neste momento de transição, que ocorreu em épocas e locais diferentes e de modo não uniforme devido às particularidades de cada região, os desarranjos institucionais motivados pela desagregação da estrutura feudal atingiram vários setores da sociedade. A

⁴ É bastante extensa a literatura que procura explicar o fenômeno da transição do feudalismo para o capitalismo. Entre eles se encontram aqueles nos quais nos baseamos, como o esclarecedor debate entre Paul Sweezy e Maurice Dobb (SWEETZY; DOBB; TAKAHASHI; HILTON; HILL, 1977), a coletânea de textos em (PARAIN; VILAR; LEFEBVRE; SABOUL; PROCACCI; HOBBSAWM; TREVOR-ROPER, s/d), e trabalhos isolados como o de Pernoud (1985).

nova economia de troca que corroia a velha estrutura agrária baseada no trabalho compulsório necessitava, já por volta do século XV, de uma reconfiguração institucional que facilitasse a sua consolidação e desenvolvimento. Como exemplo, podemos citar o que alguns autores têm apontado como uma das mais significativas mudanças institucionais da época: a adoção de uma nova estrutura jurídica por diversos países da Europa ocidental, notadamente à parte dos séculos XV e XVI.

De um lado, Mann (1989) tem salientado a importância do desenvolvimento de um aparato legal, que propiciasse segurança aos investimentos, para a Consolidação do Capitalismo nos principais países europeus. De outro, Hall (1989) tem apontado a capacidade destes Estados de destruir o modelo comunitário “acéfalo”, vigente no ano 1.000, e construir um modelo centralizado de Estados –nacionais, como essencial para a expansão dos negócios. Neste quadro de mudanças no ordenamento jurídico das sociedades a adoção do Direito Romano por diversos países da Europa não aconteceu sem propósito. Anderson (1998) alertou para o fato do direito latino ter sido o que melhor cumpria as necessidades de uma economia nascente e de uma sociedade em transformação. Ele argumenta que os romanos dividiam seu sistema jurídico em duas partes bem distintas: o *JUS* e a *LEX*. O primeiro, disciplinava as relações entre os membros da sociedade, notadamente, as relações econômicas. A segunda regulava as relações dos súditos com o Estado.

As consequências desta adoção foram várias e significativas. Delas apenas duas nos interessam mais imediatamente. A primeira, é que o estado, após a adoção do Direito Romano, criou uma esfera de competência própria. Ao mesmo tempo em que dava liberdade de comércio aos “burgueses” ele reservava para si instrumentos jurídicos de exercício de poder sobre toda a sociedade. A segunda, é que as transações comerciais, ou

melhor, o mercado, ficava livre de ordenamentos costumeiros que impediam a liberdade mercantil. Em outros termos, com o advento do Direito Romano a jovem economia capitalista se livrava dos “embaraços” impostos pelo Direito Consultrudiniário. O que Maquiavel fez com ação política, isto é, separá-la da moral, o Direito Romano moderno fez com a economia. Por isso, por um curto período de tempo, o direito costumeiro converteu-se em um *stock* de argumentos e armas políticas da população pobre, pois ele conservava e protegia meios de vida, pela defesa do “preço justo”, por exemplo, que eram destruídos (RUDÉ, 1991; THOMPSON, 1998).

Com esse exemplo da normatização jurídica, estamos querendo chamar a atenção para o fato de que, neste período de transição, que marcou o fim do feudalismo e o início da era moderna, o problema que afligia as sociedades em processo de modernização era o de como colocar os indivíduos em novos eixos de modo que as comunidades voltassem a funcionar de forma concertada. As transformações econômicas, sociais, políticas e culturais porque passava a Europa ocidental promoveu uma desconfiguração das sociedades e colocou diante das lideranças políticas, econômicas, sociais e culturais a questão de como reconstruir formas de ação social harmônicas. Para percebermos a importância desta questão basta lembrarmos que a ingerência da Igreja Católica Romana em várias regiões do Ocidente, durante a Idade Média, conseguiu imprimir uma coerência mínima às ações da “cristandade” construindo instrumentos de repressão, como o Tribunal do Santo Ofício (aos quais hoje muitos dirigem pesadas críticas), a Igreja conseguiu impor uma ordem básica que pôs fim, ainda que não completamente, ao caos originado pelas invasões bárbaras. A conversão dos invasores ao cristianismo romano foi o primeiro passo para sua conversão

nos europeus “civilizados” contemporâneos⁵. O papel civilizador da Igreja fica evidente na forma como regulou os vários setores da vida social, econômica, política e cultural. Assim, ela difundiu uma forma de percepção do tempo (LE GOFF, 2005), procurou consolidar modelos de convivência social como o casamento, a família patriarcal, etc., tentou impor uma forma de conduta econômica e social (PIRENNE, 1982), bem como, buscou empregar meios de pacificar a forma violenta de vida dos novos habitantes da Europa, instituindo a “Paz de Deus” e a “Trégua de Deus”, por exemplo, (BLOCH, 2001). O poder regulador da Igreja não se dava apenas porque tinha a habilidade de manipular símbolos e crenças. Seu poder também tinha uma ramificação temporal fortíssima.

“Os bens da Igreja não se concentravam em apenas um local, mas consistiam em construções e latifúndios espalhados por toda a Europa. Por conseguinte foi necessário criar um sofisticado aparato financeiro, jurídico e administrativo capaz de superar o tempo e a distância. Já em 1.300 esse aparato estava muito à frente de qualquer sistema equivalente à disposição dos governantes seculares. Esses fatores explicam por que, após a morte de Carlos Magno, o imperador perdeu o posto de soberano religioso” (CREVELD, 2004: 84-85).

Com todo este poder a Igreja conseguiu impor, em graus variados e dependentes de cada região (quanto maior o raio entre a região e o centro de Roma menor era a força centrípeta que esta exercia sobre aquela), uma conduta mais ou menos padronizada tanto ao povo quanto à aristocracia. O que deve ficar claro é que a Igreja de Roma tinha um potencial fortíssimo para mobilizar e regular a conduta de grande parte da população ocidental.

⁵ Sobre o papel civilizador da Igreja, ver: Huizinga (1978).

“O poder da Igreja atingiu seu clímax entre o período de Gregório VII (1073-1085) e Clemente IV (1265-1268). O primeiro entrou em conflito com o imperador Henrique IV pelo direito de nomear bispos, excomungou-o, absolveu dos juramentos os vassallos, fomentou uma rebelião contra ele e, por fim, obrigou-o a ir para Canossa, onde de joelhos, arrependeu-se publicamente de seus pecados. O segundo mobilizou grande parte da Europa, engajou-se em uma série de guerras e só descansou quando viu a execução do último descendente de Henrique – o imperador Conrado, de 16 anos de idade” (CREVELD, 2004: 85-86).

Qual a importância de se conseguir que populações inteiras adotem condutas coletivas e ações concertadas? Elas acomodam os indivíduos dentro do sistema social. Fornecem a base de convivência de grandes grupos sociais. Criam relações estáveis pelas quais a sociedade sobrevive e se desenvolve. Um dos autores que mais se preocupou com as condutas sociais concertadas foi Thomas Hobbes. Ao descrever o que chamou “Estado de Natureza”, uma situação hipotética necessária para a justificação da posterior “sociedade civil”, Hobbes apresenta os indivíduos atomizados, portadores de uma maldade intrínseca que o leva a agir para satisfazer tão somente seus desejos egoístas. O resultado disso é uma “guerra de todos contra todos” e a morte violenta. Estado em que os indivíduos deixam de buscar satisfazer interesses comuns para se dedicarem a cumprir objetivos pessoais que, comumente, prejudicavam os outros membros.

“Portanto tudo aquilo que é válido para um tempo e guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é válido também para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção. *Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; conseqüentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para*

mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento na face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta” (HOBBES, 1996:109 - o grifo é nosso).

Falando deste modo o autor de *Leviatã* parece estar mostrando que o nascimento da nova sociedade burguesa dependia do estabelecimento de atitudes sociais concertadas. Não é, portanto, de todo descabido afirmarmos que um dos problemas centrais de Hobbes era o da *ação coletiva*⁶. A proposta hobbesiana consistia naquilo que historicamente ficou conhecido como Estado Absolutista. Ao centralizar nas mãos do soberano as funções Judiciária, Legislativa e Executiva, Hobbes almejava a coordenação, por um só homem, das atividades dos indivíduos. Para ele somente em Estado onde o soberano possuísse poder absoluto poderia fazer com que todos os indivíduos respeitassem o pacto social. Zelar pelo cumprimento do acordo era forçar à ação coletiva⁷.

Mas por que, afinal, a questão da ação coletiva já estava sendo formulada no início de uma era moderna? E por que ela nasce vinculada ao assunto do Estado Moderno? Há bons motivos para acreditarmos que a baixa divisão do trabalho e o caráter auto-suficiente

⁶ Nos baseamos aqui no conceito de Olson (1999). Para o autor, “a maioria dos economistas aceita uma teoria que implica que os serviços básicos do governo podem ser providos somente através da compulsão. É a teoria dos ‘benefícios públicos’. A maioria dos economistas tem aceito também a premissa básica deste estudo no caso de um tipo especial de organização, o Estado: a premissa de que as organizações trabalham por um benefício comum. A idéia de que o Estado provê benfeitorias comuns ou trabalha pelo bem-estar geral, remonta a mais de um século” (p. 113).

⁷ Segundo o próprio Hobbes (1996): “O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao induzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Quero dizer, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária das paixões naturais dos homens, quando não há poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento dos seus pactos e ao respeito daquelas leis de natureza (...) Porque as leis de natureza (como a *justiça*, a *equidade*, a *modéstia*, a *piedade*, ou, em resumo, *fazer aos outros o que queremos que nos façam*) por si mesmas, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a ser respeitadas, são contrárias a nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. E os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar a menor segurança a ninguém” (p. 141).

das pequenas comunidades produtoras do Medievo não exigiram a montagem de Estados centralizados capazes tanto de arregimentar quanto de coordenar recursos e ações das diversas regiões isoladas. Entretanto, quando a nascente economia capitalista passou a se especializar cada vez mais, aumentando a divisão do trabalho, a questão de como obter ações coordenadas dos indivíduos, e orquestrar as atividades das várias regiões (ou feudos) isoladas foi posta na ordem do dia⁸.

Para Anderson (1998) o surgimento do Estado Absolutista não foi outra coisa senão uma resposta da aristocracia à necessidade de novos arranjos que permitissem ações coordenadas que dessem suporte e reproduzissem a nova economia de troca e (monetarizada) que se desenvolvia. Segundo o autor, o capitalismo nascente solapou a base de poder econômico da aristocracia, a sagrada propriedade da terra, em uma mercadoria de troca como outra qualquer. E a nobreza tinha consciência de irreversibilidade do processo de modernização capitalista. As atividades comerciais e manufatureiras não só eram responsáveis por grande parte dos ingressos nos cofres da coroa, mas também tornaram-se os principais fornecedores das mercadorias que sustentavam a “extravagância” da aristocracia. A avaliação da inexorabilidade do capitalismo motivou as coroas européias a reorganizar o poder político em seus países a fim de salvaguardar os interesses de sua própria classe – a nobreza. O argumento de Anderson é que, ao notar que a aristocracia perdera poder econômico, os monarcas centralizaram o poder, unificaram as funções de Estado e estruturaram uma nova burocracia com o intento de preservar o poder político nas mãos da nobreza. Esta não compreendeu imediatamente o benefício que o monarca fazia à sua própria classe. Por isso, somente a partir do século XVII a aristocracia irá se conformar

⁸ Tanto em Durkheim (RODRIGUES, 1999) quanto em Marx (1979) percebemos uma conexão entre a divisão do trabalho na produção e a ação social concertada. Ambos concordam com a suposição de que alterações no nível da divisão do trabalho requerem novos arranjos no nível das atitudes coletivas.

à nova política imposta pelas coroas da Europa Ocidental, e se dedicar sem muita resistência aos cargos que os monarcas lhes davam no Estado para compensar a exigência de arrendamento (e, portanto, monetarização) das suas terras. Anderson contesta a presunção de que o Absolutismo foi uma forma disfarçada de domínio da burguesia nascente. Para ele, o próprio método de distribuição de cargos estatais à aristocracia bastaria para concluirmos, que sob o absolutismo, o domínio continuou feudal e não capitalista: o enfeudamento em cargos do Estado. O que significava que cada aristocrata poderia explorar economicamente o serviço estatal que lhe era concedido mediante compra⁹. Evidentemente não podemos classificar esta prática como “corrupção”. Pois a prática patrimonialista numa sociedade que ainda não criou regras gerais e universais de procedimentos estatais não pode constituir em desvio de normas e padrões de conduta estabelecidos, que tem caracterizado corrupção, desde a antiguidade (GIRLING, 1997).

Profundamente influenciado pelas concepções de Estado de Max Weber, Elias (1993) procurou explicar o absolutismo numa perspectiva mais individualista do que classista¹⁰. Para ele os Estados Centralizados surgiram a partir de uma condição de equilíbrio existente entre unidades (feudos) aparentemente iguais que competem tanto por recursos quanto por oportunidades. A *competição* levou, necessariamente, à *monopolização*

⁹ Segundo Anderson (1998), “Assim o modo predominante de integração da nobreza feudal ao Estado absolutista no Ocidente assumiu a forma de aquisição de ‘cargos’. Aquele que adquirisse, por via privada, uma posição no aparelho público do Estado poderia depois se ressarcir do gasto através do abuso dos privilégios e da corrupção (sistema de gratificações), em uma espécie de caricatura monetarizada da investidura num feudo. Com efeito, o marquês Del Vasto, governador espanhol de Milão em 1544, podia solicitar aos italianos detentores de cargos daquela cidade que pusessem as suas fortunas à disposição de Carlos V, em sua hora de crise depois da derrota em Ceresole, numa cópia exata das tradições feudais. Tais funcionários, que proliferavam na França, Itália, Espanha, Grã-Bretanha e Holanda, poderiam contar com a realização de lucros de 300 a 400 por cento, e talvez muito mais, sobre sua aquisição” (p. 33).

¹⁰ Uma esboço de estudo sobre a formações dos Estados, que pode ser comparada com Elias, encontramos em Weber (2001).

de recursos bélicos e financeiros, bem como, ao controle de oportunidades, por parte de alguns poucos vencedores.

“... se, numa grande unidade social, um grande número de unidades sociais menores que, através de sua interdependência, constituem a maior, são de poder social aparentemente igual e, portanto, capazes de competir livremente – não estando prejudicadas por monopólios preexistentes – pelos meios do poder social, isto é, principalmente pelos meios de subsistência e produção, é alta a probabilidade de que algumas sejam vitoriosas e outras derrotadas e de que, gradualmente, como resultado, um número sempre menor de indivíduos controle um número sempre maior de oportunidades, e unidades em número cada vez maior sejam eliminadas da competição, tornando-se, direta ou indiretamente, dependentes de um número cada vez menor. A configuração humana capturada nesse movimento, por conseguinte, aproximar-se-á, a menos que medidas compensatórias sejam tomadas, de um estado em que todas as oportunidades são controladas por uma única autoridade: um sistema de oportunidades abertas transforma-se num de oportunidades fechadas (ELIAS, 1993: 99).

Segundo Elias, somente após uma unidade (feudo) submeter todas as outras, monopolizar seus recursos e restringir suas oportunidades, é que se pode falar em *Estado*. A partir de então, a autoridade monopolizadora passa a nomear administradores e especialistas para administrar suas aquisições (terras, exércitos e armas, riqueza, etc.). Mas as primeiras burocracias que surgiram foram as relacionadas à tributação e ao exército. Elias salienta que é difícil dizer quem veio primeiro já que uma sustenta a outra. Os novos empregados, administradores, foram recrutados dentre os novos dependentes¹¹. Este mecanismo mostra como recursos e oportunidades que antes se encontravam atomizados

¹¹ Para Elias (1993), somente mais tarde, com a necessidade crescente de especialização das funções estatais, a burguesia será recrutada para o funcionalismo

começam então a serem centralizados. Os poderes mais ou menos equivalentes que antes estavam privadamente pulverizados vão se tornando, lentamente, monopólio público. A partir de então toda e qualquer luta no interior desta grande variedade monopolizadora constituir-se-á em luta para se determinar qual grupo, classe ou fração irá controlar o organismo monopolizador.

A despeito das diferenças de interpretações, ambos os autores têm alguns pontos em comum. Aqui apontaremos apenas três. A primeira delas é a presunção de que o nascimento do Estado Moderno tem sua raiz nas transformações materiais que começaram a ocorrer a partir do século XII. Tanto um como outro concordam que a geração de recursos na sociedade, a partir do surto de prosperidade que vinha acontecendo na manufatura artesanal e no comércio, provocou um reordenamento das estruturas de dominação social com vistas à apropriação dos novos rendimentos produzidos principalmente nas cidades que renasciam. Para Anderson, o Estado Absolutista consistiu na forma encontrada pela Monarquia de preservar a apropriação da renda, gerada pelo trabalho da sociedade, nas mãos de sua classe. A distribuição dos rendimentos entre a aristocracia se dava, pelo exercício venal de funções na Administração. O Estado apropriava na forma de tributos e distribuía à nobreza na forma de exploração de cargos estatais. Elias não vê nesta reestruturação da dominação, que levou à monopolização, nenhum caráter de classe. A competição que se estabeleceu para controlar recursos (regiões manufatureiras, cidades comerciais, etc.) ocorreu no seio da própria classe aristocrática.

A segunda semelhança entre ambos é a consideração do Estado como um organismo possuidor de certa autonomia com relação à sociedade. Em Anderson vemos o Monarca usando o Estado para controlar a própria classe a que pertence. Em Elias percebemos

classes ou grupos lutando para obter o seu controle. Em ambos está presente a idéia de que o Estado constitui uma aparelhagem de dominação, que apesar de se manter com os recursos provenientes do mercado em constituição, consegue preservar certa independência das relações sociais.

A terceira concordância entre os autores é que o Estado nasce com a tarefa de impor, à sociedade uma determinada organização que permita maximizar as oportunidades e o aproveitamento dos recursos com o objetivo de ampliar os rendimentos, dos quais parte será apropriada pelo próprio Estado. O que está implicitamente colocado é o fato de que ao necessitar organizar a sociedade com o objetivo de elevar a atividade econômica do mercado¹², o Estado se comprometa a organizar a comunidade privilegiando, em primeiro plano, os interesses da burguesia ascendente. Os interesses do próprio aparelho de Administração Estatal estavam estritamente vinculados aos da classe mercantil e manufatureira. Isto equivale dizer que os autores parecem admitir, ao menos implicitamente, que uma das questões que envolvem o Estado Moderno é a de como organizar a ação coletiva.

Reagindo àquilo que consideravam um exagerado intervencionismo por parte do Estado, alguns críticos começaram a pensar outras formas de se alcançar o concertamento da ação coletiva. Dentre eles, Adam Smith procurou minimizar o poder do Estado admitindo o que até então era visto como uma contradição: o menor número de restrições aos indivíduos e a maior liberdade individual produziriam ações coletivas melhor coordenadas. Enquanto o Estado Absolutista procurou organizar a ação da sociedade pela

¹² Agora faz sentido falarmos, por exemplo, em *renda nacional* ou *produto nacional*. A partir de então, progressivamente, o Estado despenderá esforços para contribuir para o desenvolvimento do capitalismo e para o incremento da produtividade, notadamente na Inglaterra e na França (DAUNTON, 1994; DONNACHE, 1977).

restrição das liberdades individuais, Smith admitiu que a ação concentrada não necessitava do Estado como maestro. O economista inglês deixou às paixões humanas, notadamente a *avareza*, a tarefa de nacionalizar a ação coletiva. Para ele, indivíduos agindo com o objetivo de satisfazer o próprio interesse acabariam por contribuir para a maximização das vantagens coletivas. O que o Estado absolutista tentara conseguir com o seu intervencionismo, a coordenação das ações com vista à expansão da riqueza, os indivíduos eram capazes de atingir se agissem objetivando tão somente seus interesses egoístas (CARNOY, 1994). Agindo deste modo, sem pensar na coletividade, os homens contribuíram da melhor forma para a satisfação dos objetivos coletivos. Apesar de não parecer, o conjunto das ações individuais egoístas acabaria resultando numa ação global coordenada, sem que tais agentes individuais tomem conta disso. Eis aí a noção de *mão invisível*.

Ainda que tenha retirado do estado a função organizadora, Smith (1989) jamais pregou sua supressão. O professor da Universidade de Glasgow podia ser tudo, menos anarquista. Ele propunha algumas tarefas essenciais para o Estado.

“O primeiro dever de um soberano, o de proteger a sociedade da violência e das invasões de outras sociedades independentes, só pode ser realizado com uma força militar. Mas as despesas com a preparação desta força militar em tempo de paz e com a sua utilização em tempo de guerra, são muito diferentes conforme os vários estádios da sociedade em diferentes períodos de melhoramento” (SMITH, 1989: 289).

Na medida em que a sociedade avançava, os custos com a defesa tornavam-se cada vez mais onerosos. Smith admitia que, ainda que fosse mais dispendiosa, a adoção de

exércitos permanentes pelos Estados nacionais era mais eficiente do que a contratação de milícias em tempos de guerra. Além dos custos com a manutenção de exércitos permanentes, a evolução dos armamentos para as armas de fogo tornou os serviços de defesa ainda mais dispendiosos.

“O segundo dever do soberano, o de proteger tanto quanto possível, todos os membros da sociedade contra a injustiça ou os ataques de qualquer outro membro, ou o dever de instituir uma exata administração da justiça, exige igualmente vários tipos de despesas nos vários períodos da sociedade (...) O terceiro dever do soberano é a criação e a manutenção daqueles serviços e instituições que, embora possam ser altamente benéficos para uma sociedade, são, todavia, de uma natureza tal que o lucro jamais poderia compensar a despesa para qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos, não se podendo, portanto, esperar a sua criação e manutenção por parte de qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos. A concretização deste dever exige despesa de variadíssimos graus nos diferentes períodos da sociedade” (SMITH, 1989: 315, 333).

Para Smith a justiça tornava-se cada vez mais dispendiosa na proporção que a condução do processo se tornava mais justa. É que com o intuito de acabar com a venalidade que caracterizava a magistratura (tinha mais acesso à justiça quem podia pagar mais) que o Estado passou a constituir uma burocracia judiciária especializada e em caráter permanente, destinando-lhe dotação orçamentária própria. Além disso, o Estado devia arcar com as despesas que não poderiam ser assumidas pela iniciativa privada, sob pena de inviabilizar o próprio negócio capitalista. Entretanto, são despesas originadas de serviços considerados indispensáveis para o desenvolvimento e manutenção da economia de mercado. Smith se referia à operação da infraestrutura para o desenvolvimento do

capitalismo (construções de pontes, estradas, portos, canais, etc.) e da educação e qualificação profissional.

Podemos notar, portanto, que Smith delegou ao Estado a importantíssima tarefa de fornecer o substrato sobre o qual se desenvolveria a economia de mercado. Dificilmente o capitalismo floresceria num trato de operações bélicas, mas como a geração de riquezas acarreta a ambição de outros países então o Estado deveria ficar com os custos da manutenção de forças de defesa. Da mesma forma que a guerra, a insegurança interna também afeta negativamente a economia. Mais do que o policiamento ostensivo, a segurança jurídica dada pelos contratos é essencial para o exercício da livre iniciativa individual. Assim como a insegurança jurídica, a ausência de pressupostos infraestruturais também inviabiliza a economia capitalista. Em outros termos, a ausência de certos serviços que garantem o rendimento sistêmico da economia pode malograr o processo de modernização. Em Smith (1989) o Estado existe para dar base à reprodução da economia capitalista.

Foi justamente este Estado que Marx e Engels (2000) denunciaram como “um comitê (*ausschuss*) para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa” (p.68). Para os autores alemães, o Estado capitalista, quando age no sentido de suprir aquelas carências descritas por Smith (1989), não o faz como o objetivo de fornecer aos indivíduos as condições de maximizarem o bem estar da sociedade (ao satisfazerem seus interesses egoístas), mas em prol da classe burguesa. Para Marx e Engels (1979), o surgimento do Estado como instrumento de dominação se devem às condições materiais que levou os homens à divisão social do trabalho. É importante lembrar que neste momento a teoria marxiana não é normativa (de moralista), isto é, não um culpado pelo estabelecimento de

tal divisão. É a necessidade básica dos homens se manterem vivos que dá início a este processo de diferenciação pelo trabalho. Segundo estes autores, a reprodução da vida humana se dá, desde o aparecimento do homem na terra até hoje, por uma dupla relação: de um lado, uma relação *natural* entre homem e mulher (isto é, relação sexual), que dará origem às famílias e às sociedades (reprodução de vida no sentido geral, no nível da espécie); de outro, uma relação *social* entre os membros da comunidade (isto é, o trabalho) que se exterioriza na forma de cooperação para a sobrevivência (reprodução da vida no sentido singular, no nível do indivíduo). Com o crescimento da sociedade (pela relação natural) novas necessidades são postas para a comunidade, que não vê outra saída que note o estabelecimento de laços de cooperação com o objetivo de garantir a sobrevivência do grupo. A esses laços de cooperação Marx e Engels (1979) chamaram *modos de produção*. Estas associações, cuja finalidade é a garantia da sobrevivência da comunidade, assumiram configurações diversas em cada época histórica (comunismo primitivo, escravismo, servidão, capitalismo, etc). A sofisticação da divisão social do trabalho, que pôs fim ao comunismo primitivo, dotou estas formas de cooperação de características comuns. Com exceção do comunismo primitivo, em todos os modos de produção o trabalho e o consumo, a produção e a fruição cabem a pessoas diferentes. Isto ocorre porque 1) há desigualdade; 2) há desigualdade porque há exploração; 3) há exploração porque há dominação (de outro modo, não haveria exploração e, portanto, não haveria desigualdade).

Por que isto aconteceu? Porque em algum momento a consciência adquiriu autonomia com relação à concretude da vida prática. No comunismo primitivo os homens só conseguiam pensar aquilo que viam, cheiravam, tocavam, ouviam ou degustavam. O empirismo de ambos os filósofos alemães os faz conceber um homem cujo pensamento não

pode ir além do real. Portanto este homem possui uma consciência gregária ou “consciência de carneiro” (p.44). Seu intelecto só consegue processar os materiais apreendidos do mundo real. Neste caso, tudo o que este homem pensa representa algo real, melhor, corresponde à realidade. Contudo,

“... desenvolve-se a divisão do trabalho, que originariamente nada mais era do que a divisão do trabalho no ato sexual e, mais tarde, divisão do trabalho que se desenvolve por si própria ‘naturalmente’, em virtude disposições naturais (vigor físico, por exemplo), necessidades, acasos, etc. A divisão do trabalho torna-se realmente divisão apenas a partir do momento em que surge uma divisão entre o trabalho material e o espiritual. A partir deste momento, a consciência pode realmente imaginar ser algo diferente da consciência da práxis existente, representar realmente algo sem representar algo real; desde este instante a consciência está em condições de emancipar-se do mundo e entregar-se à criação da teoria, da teologia, da filosofia, da moral, etc., ‘puras’” (MARX & ENGELS, 1979: 44-45).

Com a divisão do trabalho entre aqueles que “pensam” e aqueles que “fazem” a consciência emancipa-se do mundo concreto e passa a reproduzir-se em si mesma. Está aberta a possibilidade de se criar filosofia, direito, religião, teorias, etc., que não correspondam mais à realidade vivida. Isto levou à geração de um hiato entre o que os homens pensam ser (livres, fraternos, iguais) e o que eles vivem (dominados, explorados, desiguais). Em outros termos, criou-se uma relação de inversão entre a *infraestrutura* (relações sociais estabelecidas no âmbito da produção) e a *superestrutura* (construções culturais que sustentam tais relações). Portanto, a ideologia nos modos de produção (principalmente no capitalismo) tem uma importância fundamental. Conservar as relações

sociais de produção¹³. Neste caso, o Estado torna-se mais um componente da superestrutura. Só aparentemente se mostra como defensor dos interesses gerais e apresenta-se como estando equidistante das classes. Sua real função é defender os interesses da classe dominante. Assim, Marx visualiza uma dependência da configuração momentânea do Estado em relação ao estágio de desenvolvimento do modo de produção.

“É dessa forma que Marx encara o conflito entre os interesses dos diversos setores da burguesia e de cada setor em particular, e os interesses da burguesia como um todo. Quando se leva em conta cada setor em particular, as reivindicações econômicas particularizadas impossibilitam o comportamento da classe como um todo, em torno do que lhe é essencial. O papel do executivo decorre daí: integração política da burguesia, alçando-a ao papel de classe Hegemônica da sociedade, a quem compete a estruturação de todas as classes sociais na comunidade política” (SADER, 1998: 71).

¹³ Thompson (1995) alerta para o fato de existirem pelo menos três dimensões do conceito de ideologia em Karl Marx: 1ª) A dimensão polêmica – aparece quando em, *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels empregam o termo ideologia para demonstrar o caráter enganoso das interpretações filosóficas dos “jovens hegelianos” como Feuerbach, B. Bauer e M. Stirner. Neste caso, ideologia estaria significando o malogro destes jovens ao tentarem ser críticos de Hegel sem, porém, ultrapassá-lo. 2ª) A dimensão epifenomênica – aqui ideologia passa a significar um sistema de idéias que representam os interesses da classe dominante e onde as relações de classe aparecem de forma ilusória, e/ou invertida. Um trecho do *Prefácio* é esclarecedor: “Na consideração de tais transformações é necessário distinguir sempre entre a transformação material das condições econômicas de produção, que pode ser objeto de rigorosa verificação da ciência natural, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito e o conduzem até o fim. Assim como não se julga o que um indivíduo a partir do julgamento que ele se faz de si mesmo, da mesma maneira não se pode julgar uma época de transformação a partir de sua própria consciência; ao contrário, é preciso explicar essa consciência a partir das próprias contradições da vida material, a partir do conflito existente entre as forças produtivas sociais e as relações de produção” (MARX, 1996: 52). 3ª) A dimensão latente – a ideologia adota o significado de persistência de idéias, valores, imagens e visões do passado no repertório de símbolos de uma dada classe, o que faz com que ela não olhe para ‘frente’, mas para trás. Os objetivos de sua luta política são fixados no passado atitude que impede a classe de se organizar coletivamente para a transformação da sociedade, rumo ao futuro. Esta dimensão ideologia (como ‘sonhos’ do passado) está bem clara numa passagem de *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*: “Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, mas sob aquelas circunstâncias com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime o cérebro dos vivos como um pesadelo. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nessas épocas de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os seus nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentar, nessa linguagem emprestada, a nova cena da história universal. Assim, Lutero adotou a máscara do apóstolo Paulo, a Revolução de 1789-1814 vestiu-se alternadamente como a república romana e como o império romano, e a Revolução de 1848 não soube fazer na melhor do que parodiar ora 1789, ora a tradição revolucionária de 1793-1795” (MARX, 2000: 15-16).

Da mesma forma, vemos em Marx a mesma questão que vimos anteriormente. O Estado como organizador da ação coletiva. Contudo, ele percebe que a sociedade é organizada segundo os interesses de uma única classe. O Estado assume o papel de maestro das ações concertadas apenas pelo fato da dominação de classe não poder aparecer abertamente. Somente tomando o Estado a classe que quer se tornar dominante poderá organizar a sociedade, tendo como ponto de referência seus interesses particulares de classe, apresentados como “interesse geral”.

Para Stepan (1980), há uma semelhança entre as visões do Estado dos liberais (como Adam Smith) e do marxista. Ambas vêm o Estado como um instrumento da sociedade. Tanto uma visão como outra, interpretam-no como organismo que só age em respostas às demandas da comunidade. Os primeiros vêm no Estado um supridor das necessidades sociais básicas que permitem-na concorrer para o bem estar máximo. Os segundos encaram-no como um organizador da sociedade a serviço dos interesses da classe dominante. Ambas as correntes teóricas concebem as ações governamentais como um reflexo das demandas e reivindicações da sociedade.

A presunção marxiana segundo a qual o Estado, no capitalismo, está comprometido com a classe dominante é tão vigorosa e seus argumentos tão verossímeis, que dificilmente pode ser contestada. Contudo, ela pode ser melhor explicitada. O que dá ao Estado um caráter de classe? O que faz do Estado, no capitalismo, um Estado Capitalista?

Procurando evitar cair na tentação de interpretar o Estado como um “instrumento”, Poulantzas (1980) não vê nele qualquer existência independente da sociedade. O Estado não pode ser entendido fora das relações sociais que o recriam periodicamente. Para o

autor, o Estado é a expressão institucional dos conflitos de classe existentes na sociedade.

Nas suas palavras, o ...

“... Estado, no caso capitalista não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado*” (POULANTZAS, 1980: 147).

As forças que estão em conflito na sociedade acabam se fazendo representar no interior da estrutura institucional. É por isso que o Estado Capitalista é, às vezes, tão “incoerente” em suas ações. Porque as agências tendem a se estabelecer como núcleos do poder, cada qual relacionado a um interesse específico das classes ou frações de classes de sociedade. Neste caso, o aparelho estatal de administração converte-se numa arena de luta. Enquanto a sociedade transforma-se no espaço da produção. A sociedade foi esvaziada de tensões sociais, 1º) porque a única forma de tornar legítima uma reivindicação conflituosa é inseri-la no seio do Estado; 2º) porque este mesmo Estado atomizou todos os integrantes de classes e corporações, dando a todos um número que os individualiza e os torna “pessoas físicas”; 3º) Porque estes indivíduos atomizados foram reunidos novamente numa comunidade, imaginária: a Nação.

Contudo, para Poulantzas, os conflitos institucionalizados no Estado não o regem totalmente. É neste ponto que o autor estabelece uma diferença entre *aparelho de Estado* e *poder de Estado*. O primeiro está ligado ao conjunto de agências e organismos que constituíam a Administração. O segundo diz respeito ao fim último do Estado, isto é, às

relações que ele busca reproduzir através de suas políticas. Assim. O Estado apresenta duas facetas, a institucional e a política¹⁴.

“... o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho do Estado, essa coisa de especial é por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política ela própria esta inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas” (POULANTZAS, 1979: 17).

Uma objeção tem sido feita a Poulantzas: por mais que o Estado possua uma ossatura material que organiza os conflitos por ele absorvidos, como se faz à escolha entre as alternativas conflituosas? O que impede o estado de cair numa irracionalidade total?

Ainda que Poulantzas tenha estabelecido uma esfera de relativa autonomia para a ação do Estado, foi Offe (1984), nos parece, quem melhor respondeu esta questão. Offe e Ronge (1984) insurgindo contra as concepções “instrumentalistas” do estado, segundo as quais aparelho de administração governamental não passaria de um meio utilizado pela classe dominante, procuram identificar o caráter de classe do Estado Capitalista a partir de sua estrutura interna. Ainda que sejam autores de orientação marxista, não se limitarem em explicar o Estado a partir “de fora”. Para ambos, a institucionalidade do Estado Capitalista

¹⁴ As conclusões de Poulantzas são radicalmente contrárias às de Miliband (1977). Enquanto Poulantzas via uma “autonomia relativa” exercida pelos aparelhos de Estado, Miliband os entendia como um espaço colonizado por elites (a “elite estatal”) comprometidas com o capital. A diferença é que Miliband defende que a classe capitalista consegue exercer certo controle sobre o Estado. Para entender esta polêmica ver (BLACKBURN, 1979).

possui quatro determinações: 1) *A privatização da produção*: O poder estatal está estruturalmente incapacitado de organizar a produção de acordo com seus objetivos políticos. Ou seja, a propriedade produtiva (seja o trabalho, seja o capital) é privada e não pode ser induzida politicamente; 2) *Dependência dos impostos*: para agir e expressar o seu poder os funcionários do Estado necessitam de dinheiro. Como suas atividades não são “produtivas”, ele não pode lançar-se ao expediente de cunhar moeda (a menos que assuma graves riscos para o próprio sistema). A alternativa que resta é a apropriação de parte da renda gerada no “mercado”. 3) *A acumulação como ponto de referência*: todas as decisões do Estado são tomadas levando em conta primeiramente as duas determinações anteriores. Tendo em vista que ele não pode restringir a liberdade da propriedade, então antes de mais nada, para ter condições materiais de expressar o seu poder, deverá cuidar de manter um ambiente propício que garanta razoáveis níveis de acumulação. Assim, no topo da hierarquia de objetivos do Estado estará evitar uma “crise de investimento”; 4) *a legitimação democrática*: para evitarem contestações e, no limite, a sublevação, os Estados necessitam se legitimar democraticamente. Isto coloca outro problema: ele tem que se esforçar para coordenar as ações de tal forma que possa haver a menor contradição possível entre a acumulação privada e os objetivos sociais.

Em Offe e Ronge (1984) a política de Estado capitalista não é outra coisa senão “o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro determinações estruturais do Estado Capitalista” (p.125). Esta definição está apoiada em duas constatações empíricas: 1) os proprietários, seja dos meios de produção seja da força do trabalho, estão sendo continuamente desconectados das relações de troca e da produção; e 2) até mesmo para os

liberais de hoje há pouca probabilidade de que estes fatores de produção sejam reconectados ao ciclo da produção da forma-mercadoria por algum tipo de “processo autocrático” de livre-mercado.

É por isso que o Estado procura agir no sentido de evitar crises de investimento e, portanto, de produção. Pois assim, ele cumpre dois quesitos fundamentais para a sua auto-preservação: 1) garantindo uma taxa razoável de atividade econômica ele consegue absorver com mais facilidade parte dos rendimentos da sociedade (tanto das “pessoas físicas” quanto das “jurídicas”); e 2) desta forma ele consegue se legitimar frente à sociedade como um todo (o que depende de manutenção de altas taxas de emprego, de padrões de vida aceitáveis, da boa qualidade dos serviços do Estado, etc)¹⁵.

Entretanto, a intervenção do Estado, no sentido de fomentar as atividades capitalistas, deve ocorrer no plano geral do capitalismo. Em Offe (1984) está a pretensão de que se a administração estatal se preocupar em satisfazer os interesses dos capitalistas individuais ela pode causar o efeito inverso daquele que pretende. Para o autor, portanto, sempre que o Estado cuida de interesses de capitalistas individuais é bem provável que ele venha gerar crises. Por isso mesmo o conjunto de agências estatais precisa agir com *seletividade* para depurar o que seria o interesse geral de classe dentre uma multiplicidade

¹⁵ É sintomático o fato de pluralistas como Lindblom (1981) também admitirem que a legitimidade tanto do governo como do Estado está ligada à manutenção do bom desempenho da produção econômica do país. Segundo o autor, “Muitas funções desempenhadas no mercado pelos gerentes de empresas são essenciais para a sociedade; se não forem cumpridas, haverá descontentamento geral e, em casos extremos, distúrbios. É preciso que casas sejam construídas, os alimentos processados e distribuídos, pessoas e mercadorias transportadas, fábricas construídas, empregos criados. Se falham essas atividades, e outras semelhantes, o resultado será uma série de inconvenientes para o público. Os funcionários governamentais admitem isso, e sabem também que a deficiência do setor privado no cumprimento dessas tarefas poderá derrubar o governo. Um governo democrático, que subiu ao poder por meio de eleição, não pode pretender sobreviver convulsões sociais amplas e prolongadas. A desordem econômica pronunciada levaria não só ao afastamento das autoridades dos seus cargos mas também à queda do regime, com a transformação da forma de governo. Em consequência, os formuladores de políticas governamentais se preocupam com o andamento geral dos negócios e a prosperidade das empresas” (p. 66).

de interesses, reivindicações e pressões individualistas (portanto irracionais do ponto de vista social).

“... o aparelho estatal deve apresentar uma seletividade que procura decantar um ‘interesse de classe’ a partir dos interesses estreitos, efêmeros, contraditórios e imperfeitamente formulados de uma política pluralista de influências, ou seja, escolher e selecionar somente aqueles interesses compatíveis com os interesses “globais do capital”, de forma a favorecer sua articulação. A caracterização marxista do Estado burguês como Comitê Executivo da classe dominante já indica que essa classe é incapaz de conduzir por si mesma os seus negócios, necessitando por isso de um tal Comitê” (OFFE, 1984: 149).

Ainda que recentemente se tenha tentado demonstrar que Marx conseguiu vislumbrar a institucionalidade do Estado, principalmente em suas obras “históricas” (CODATO e PERISSINOTTO, 2001), admitimos, assim como Offe (1984), que o caráter institucional do aparelho de administração governamental é muito mais determinante do que se tem imaginado. A tradicional insistência de liberais, marxistas e pluralistas de entenderem o Estado como um organismo neutro e inativo, que só age porque provocado ou pela “sociedade”, ou pelas classes, ou ainda pelos grupos, impedia a consideração do aparelho estatal como portador de interesses próprios.

Quais são os interesses do Estado? Uma extensa literatura tem demonstrado que o aparelho do Estado tende a auto preservação e deixa a expansão. (OFFE, 1984; SKOCPOL, 1985; CROZIER, 1981; WEBER, 1999). Para cumprirem a primeira das tendências, as burocracias precisam se legitimar através da ação. Em outras palavras, os burocratas só conseguem se manter no cargo se, pela ação no “dever objetivo” que lhe é imposto, conseguiram justificar sua permanência naquela posição. Isto explica o caráter solícito ou

“criativo” de algumas burocracias. Além da auto preservação os funcionários permanentes do Estado também buscam prestígio. Portanto, as agências tendem a lutar entre si por mais recursos. Tais recursos alimentam o poder de ação de tais agências. Agindo mais elas se tornam mais notadas pela sociedade. Tornam-se mais preferidas pelos cidadãos. Isto mostra que as burocracias também têm um objetivo político.

Por isso todo o interesse do Estado em dar condições para que os detentores dos meios de produção possam cumprir livremente sua tarefa de transformar o trabalho humano em mercadoria, e para que esta (no mercado) assuma a forma-dinheiro. Só assim o Estado pode exercer sua atividade extrativa e cumprir a tarefa vital de auto preservação. Portanto, não nos espanta o fato do Estado, durante o período que se convencionou chamar Idade Moderna, mesmo sendo controlado por uma classe continuou a satisfazer os interesses de outra (economicamente dominante). Assim como torna-se bastante compreensível a tese de Meyer (1987), corroborada por Tuchman (1990). Estes autores procuram mostrar a falsidade de presunção de que a burguesia tornou o aparelho de Estado na revolução e 1789. Ambos mostram que até a 1ª Guerra Mundial e a aristocracia do antigo regime ainda se encontrava alojada no Estado e ocupava os principais cargos de decisão. O que parece demonstrar que para o Estado realizar os interesses de uma classe economicamente dominante ele não precisa ser “tomado” por ela.

Ao assumirmos a tese de Offe (1984) sobre a “seletividade” das instituições “, devemos presumir que uma das tarefas mais imediatas é responder a questão de como evitar que o Estado sofra “ataques” de interesses particulares de capitalistas individuais ou em grupos, que possam comprometer a eficiência global (ou “nacional”) de economia capitalista. Para esclarecer mais a questão preferimos colocar uma situação concreta.

O golpe civil militar de 1964 promoveu o fechamento gradativo dos canais formais, e legitimados pelo regime democrático, de representação de interesses e veiculação de demandas. A partir de então o Estado passou a admitir a presença de representantes de diversos regimentos empresariais no seu interior, alocando-os pelas agências afetas aos seus interesses (BOSCHI, 1979). Acreditamos que tal iniciativa não foi apenas das novas entidades de representação setoriais em busca de “adaptação” ao novo contexto institucional. É bem provável que os próprios administradores do aparelho de Estado tenham incentivado tal prática já que, como organizador da ação econômica coletiva, necessitava conhecer as demandas, expectativas, capacidades e deficiências do empresariado brasileiro. Contudo, a falta de unidade político- ideológica entre as agências governamentais levou a uma verdadeira colonização do Estado por parte de representantes de setores empresariais diversos. Em vez de servir como organizador da ação, as agências da administração governamental tornaram-se distribuidoras de benefícios públicos de forma “irracional” (isto é, não concertada), cada uma à sua própria “clientela”. (MARTINS, 1985). O que era para ser uma ação orquestrada tornou-se uma confusão (CARDOSO, 1982). Para O’DONNELL (1982) as incoerências que passaram a caracterizar algumas ações governamentais levaram certos tecnocratas de dirigentes militares a agirem no sentido de retomarem a coordenação da ação estatal e de criarem novos arranjos institucionais que lhes permitissem recuperar a capacidade de tomar decisões racionais.

“No início de 1974, o futuro ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, em meio a esse debate, elaborou um documento intitulado *Administração Econômica e Conselho Monetário Nacional* no qual também detectava a inadequação do *design* institucional em vigor. Em razão das deficiências da estrutura organizacional e da má distribuição de

atributos e funções entre as diversas agências do aparelho do Estado encarregadas de diferentes aspectos da política econômica, a eficiência do processo decisório e a ‘qualidade’ das decisões viam-se freqüentemente comprometidas, quer por soluções informais, quer pelo extrapolamento de competências, e que conduzia, entre outras dificuldades, à ausência de *planejamento estratégico* (...) Ao longo de todo o período anterior, os ministérios haviam perdido poder de decisão sobre temas relevantes para os órgãos colegiados e, entre eles, especialmente para o CMN, que se tornou progressivamente, como se viu, a agência central de formulação da política econômica; o planejamento, por sua vez, restrito a um aparelho esvaziado do poder – o Miniplan - , não tinha capacidade de enquadrar os diversos ramos e sub-ramos do Estado” (CODATO, 1997: 86).

Como na maior parte dos órgãos colegiados na C.M.N. estavam representados os interesses empresariais, CODATO(1997), destaca que até 1974 era seis o número de representantes da iniciativa privada quando, a partir daquele ano, foi reduzido para três. A preocupação de Geisel com a coerência das decisões era bastante notória. Foi então que se empenhou em operar uma mini-reforma institucional. Retirou todo o peso decisório do C.M.N., mas não o desativou (para evitar oposições, atritos e instabilidade), e mais: continuou reunindo o conselho regularmente. Entretanto, o poder de decisão sobre políticas setoriais passou para uma nova agência, o Conselho de Desenvolvimento Econômico – C.D.E. este, agora presidido pelo próprio Geisel, não possuía nenhum representante empresarial (CODATO,1997:87-88).

Este exemplo parece confirmar a afirmação de Offe (1984) segundo o qual o Estado não deve satisfazer interesses de capitalistas individuais, mas do capitalismo “em geral”. Portanto, devemos recolocar a questão anterior, porém, de outro modo: quais as principais dificuldades e possibilidades que o Estado tem quando se trata de evitar que suas políticas satisfaçam interesses estreitos e particularistas?

Há uma certa concordância entre diversos autores no que diz respeito ao fato do Estado brasileiro apresentar fortes características patrimonialistas e clientelistas, herdada do passado colonial e das características assumidas quando da construção do Estado nacional, durante o Império (CAMPANTE,2003). Isto equivale dizer que o aparelho de administração pública atual também sofre determinações de forma como as elites brasileiras buscaram a “modernização” do Estado. Hoje sabemos que a penetração das idéias liberais européias dos séculos XVIII e XIX no Brasil foi bastante restrita, ficando circunscrita à elite letrada. Entretanto, o discurso liberal do velho mundo foi apropriado por tais elites para justificar a sua emancipação com relação à Colônia. As idéias que na Europa significavam liberdade civil, igualdade política, a tolerância, e valorização da vida, no Brasil serviram para a elite agrária enfrentar a dominação colonial. A liberdade, a igualdade e a tolerância eram defendidas, não para o “povo”, mas para a classe latifundiária em relação a Portugal. As revoluções liberais na Europa tiveram uma expressiva participação popular, mesmo que logo após o estabelecimento dos novos regimes os novos ocupantes tenham se tornado conservadores. No Brasil, a elite latifundiária não precisou estabelecer alianças com os setores subalternos da sociedade. Assim, o liberalismo brasileiro advém da urgência de reorganização da relação do poder nacional com a dominação da elite latifundiária. Tal processo de reordenamento foi marcado pela ambigüidade que surgiu da acomodação de formas liberais sobre estruturas oligárquicas consolidadas (WEFFORT,1980).

Por isso, alguns autores tem destacado práticas tão ambíguas no interior do Estado brasileiro. Costa (1985) infere que a peculiaridade do liberalismo pátrio foi sua convivência com o escravismo institucionalizado. As elites não viam a menor contradição entre

exigências de fórmulas, representativas de governo, soberania popular, igualdade e a exploração da mão-de-obra escrava. Da mesma forma, Wolkmer(1999) afirma que o Estado brasileiro foi constituído por uma elite liberal – bacharelesca que, economicamente, se sustentava por relações de produção bastante tradicionais.

“Trata-se da complexa e ambígua conciliação entre patrimonialismo e liberalismo, resultando numa estratégia liberal-conservadora que, de um lado, permitiria ‘o favor’, o clientelismo e a cooptação; de outro, introduziria uma cultura jurídico-institucional marcadamente formalista, retórica e ornamental” (WOLKMER, 1999: 79).

Parece haver um relativo consenso entre os estudiosos quanto às raízes patrimonialistas da administração pública brasileira (CARVALHO, 2003; SCHWARTZMAN, 1988; FADRO,2001). Contudo, muitos deles tem destacado o caráter modernizante que as elites brasileiras herdaram do Estado português, juntamente com o patrimonialismo. O que Paim (1978) chamou de “autoritarismo instrumental” foi precisamente à questão da modernização conservadora, que as elites entrincheiraram no Estado Nacional foram capazes de realizar. Contudo, alguns estudos parecem apontar para o fato dessas elites só terem conseguido dar saltos de modernização porque souberam diferenciar suas “gramáticas políticas”, para usamos a expressão de Nunes (1997). A medida em que o século XIX foi cedendo lugar ao XX, outras formas de administração¹⁶ foram preselando, com o clientelismo, que caracterizou a administração patrimonialista, no desenvolvimento do Estado Nacional. Acreditamos que a adoção de novas formas de administração dos negócios públicos está relacionada à diferenciação a própria economia e

¹⁶ Quando falamos em “formas de administração” queremos nos reportar aos *tipos* de dominação descritos por Weber (2000 b). Consideramos também a existência de formas híbridas entre eles, sendo possível a combinação de dois ou mais “tipos” na mesma administração (NUNES, 1997).

a conseqüente alteração dos arranjos sociais. Em outras palavras, isto equivale dizer que a necessidade de incorporação da população urbana no processo político remeteu as elites ao problema que Offe (1984) chamou de “legitimação”. Como o Estado não podia mais evitar as demandas das classes médias e trabalhadoras urbanas, o clientelismo tendeu a deixar de dar respostas adequadas ao processo de decisão. Decidir políticas que venham satisfazer interesses comuns de um universo cada vez maior de eleitores requer outros métodos de decisão. O que equivale dizer que dependendo “do que” e “para quem” se vai decidir o clientelismo não é capaz de criar as melhores decisões. Ao invés de resolver os problemas gerais de um grupo significativo, no máximo ele pode satisfazer interesses particularistas. A persistência do modelo clientelista em ambientes cuja indústria ou o comércio já produziu uma população urbana, pode gerar conflitos e contestações graves.

Uma alternativa encontrada, principalmente pelos governos populistas, foi o corporativismo. Entretanto, como vimos no exemplo do C.M.N., a acatção de representantes dos grandes grupos da sociedade nos órgãos estatais de decisão pode levar a incoerência administrativa. Porém, por causa da falta de instituições sociais, intermediárias (sindicatos, partidos fortes, associações voluntárias, etc.) o corporativismo, na primeira metade do século XX, significou pouco mais que um pequeno avanço em relação ao clientelismo. Assim, todo o esforço de Vargas para dotar a administração pública de um corpo de funcionários de formação técnica específica, isto é, de uma burocracia especializada, que deveria dar tratamento “científico” aos problemas enfrentados, não surtiu o efeito esperado. A maior parte dos governos do período democrático pré-1964 apresentaram duas ordens de problemas em sua administração pública: de um lado, algumas burocracias se entregaram a barganhas clientelistas com interesses particularistas,

de outros, certas agências e grupos burocráticos se isolaram tanto, por precaução, que caíram na “inércia burocrática”.

Contudo, alguns autores tem percebido que apesar de se caracterizarem por alguma “inércia” estas últimas se notabilizaram por possuírem algo “dinâmico” : a possibilidade de Racionalização de políticos por critérios técnico-científicos. Crescentemente estas “ilhas de racionalidade” passaram a representar uma possibilidade efetiva de coerência às políticas estatais e, principalmente, reorganizar a ação coletiva (no caso, empresarial).

“No caso do Brasil no período nacional-populista, apenas se insinuavam as organizações deste tipo, para pressionar as decisões nos setores mais dinâmicos da economia, justamente onde as ‘ilhas de racionalidade’ de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se. Em geral, entretanto, a teia de cumplicidades era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, comerciante ou banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir deste ‘sistema’ as decisões eram tomadas e implantadas. A ‘burocracia’ funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente como vimos, partidos de classes, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesses e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc. Isso explica o que Daland pensa ser o isolamento e a independência da burocracia da elite política: enquanto prevaleceu o sistema político com as características acima, de uma colcha de retalhos da qual apenas o limites gerais eram estabelecidos pelos centros de decisões políticas e, em última análise, pelo próprio presidente, a burocracia atravessou todas as crises da cúpula com a mesma capacidade de persistência do conjunto do sistema político subjacente a um regime onde só aparentemente o presidente e as decisões centrais eram muito fortes. De fato, como bem percebeu o mesmo Daland, o presidente para garantir

sua função de aglutinador do sistema, tinha que barganhar permanentemente com os ‘chefes’ dos ‘anéis’ de interesses coligados” (CARDOSO, 1993: 99-100).

A atuação de interesses empresariais individualistas junto a algumas burocracias, formando “anéis burocráticos”, parecia constituir o meio-termo entre o clientelismo patrimonialista e os outros procedimentos “naturais” de uma democracia universalista : a atividade parlamentar, pressão por entidades de classe, etc. Com isso, não estamos querendo afirmar que estes procedimentos inexistiam. Pelo contrário, eles estiveram presentes durante o curto período democrático pré-64. Sabemos que nesta época a Federação do Comércio do Estado de São Paulo vinha imprimindo esforços para desenvolver, em conformidade com o modelo corporativo, uma participação mais ativa junto ao parlamento. Porém, é provável que neste momento nem mesmo a classe empresarial paulista estivesse suficientemente “treinada” para isso (COSTA, 1998). Presumimos que esta época era de transição de um modelo a outro de processos decisórios.

É possível que uma das poucas diferenças entre o cientista político e o historiador da política é que este precisa articular seu objeto de estudo com a categoria “tempo”, *ex officio*. Por isso, para nós a administração pública apresenta uma “historicidade”, ou seja, sucessivas alterações, ao longo do tempo, articuladas com as mudanças sócio-econômicas.

O advento do regime militar em 1964 marcou uma nova fase de novas “experiências” em termos de arranjos burocráticos com o intuito de mudar o padrão de tomada de decisões. A nova linguagem do *planejamento*, introduzida nas novas agências e ministérios governamentais, deveria cumprir duas funções: 1) por de lado considerações populistas que tenham “contaminado” as decisões do período anterior; 2) impor critérios técnico-científicos no processo de escolhas entre alternativas de ação estatal; 3) eliminar as

decisões incoerentes, causadas pelo clientelismo. Esta nova orientação esteve longe de se concretizar totalmente, mas foi uma atitude que demonstrou que os governos militares estavam atentos aos prejuízos que o processo decisório marcado pelo clientelismo poderia causar. (CARDOSO, 1993; LAFER, 1975).

É provável que o que os militares pretendiam com a imposição do planejamento era resolver o problema da ação coletiva, que foi comprometida durante os governos populistas. A questão que se colocava, portanto, era como fazer com que as ações dos diferentes grupos da sociedade tivessem um único sentido. Quando se trata de grupos cuja única propriedade economicamente relevante é a força de trabalho isto pode ser resolvido pela repressão policial ostensiva. Contudo, quando se trata de grupos que tem a propriedade dos meios pelos quais se produzem os bens e serviços que sustentam a sociedade (e, portanto, a própria máquina administrativa governamental), outras formas mais sutis de controle precisam ser levadas em conta.

A atividade de burocracia do tipo “insular” tem sido uma alternativa escolhida. Os militares procuraram implementá-la sempre que possível. Contudo, antes deles, já se vinha ensaiando praticar de insulamento burocrático como forma a agastar núcleos decisórios dos lobies das pressões clientelistas. Como dissemos anteriormente, o Estado capitalista precisa cuidar dos interesses gerais do capital. Se concentrar esforços para resolver problemas ou satisfazer interesses muito específicos de empresários individuais, ele poderá comprometer a *performance* de toda a economia. Desde Adam Smith até os teóricos da *rational choice* sabemos que o capitalista individual estará mais propenso a buscar vantagens pessoais do que agir no sentido de buscar a satisfação dos interesses objetivos dos empresários como

um todo, a menos que tal satisfação “geral” lhe ofereça algum tipo de vantagem individual imediata. Caso contrário, se ele for racional, não estará disposto a se engajar na ação¹⁷.

A burocracia insular nasce com a proposta de dar coerência às ações governamentais, pois está protegida das influências dos interesses particularistas. É uma alternativa para barrar as investidas de *free riders* que ou buscam grandes vantagens pessoais ou não estão interessados em se engajar na ação coletiva. Portanto, um dos grandes problemas que as políticas estatais enfrentam é o desafio constante de como concertar ações da sociedade.

Quando da implementação do Plano de Metas, no governo J.K., a montagem de um parque industrial automobilístico recebeu atenção especial. Foi desenvolvido todo um plano de ação que objetivava atrair, instalar, desenvolver e consolidar indústrias de carros automotores estrangeiras. Como esta política envolvia tanto oferta de uma porção de vantagens e incentivos para atrair as empresas (como empréstimos baratos e algumas isenções fiscais), quanto as exigências de produtividade de nacionalização (as empresas tinham até 1º de julho de 1960 para fabricarem caminhões e utilitários com índice de nacionalização de 90% e jipes e carros com 95%), logo surgiu a questão de como confiar uma política tão ambiciosa (que exigia um alto grau de comprometimento e eficiência) à burocracia tradicionalmente clientelista? O problema é que a referida burocracia poderia não “suportar” as pressões dos gerentes de empresas interessadas para obterem mais vantagens que os outros ou se eximirem das contrapartidas. Este comportamento de *free rider* ou de *rent seeker* (oportunistas) poderia encontrar um terreno fértil na burocracia

¹⁷ Coleman (1988) identifica dois comportamentos que influenciam a ação coletiva: a lógica dos *free riders* e a lógica dos *zelosos*.

tradicional, comprometendo a eficácia da política pública. A solução encontrada por J.K. foi a criação de uma burocracia insular, paralela à tradicional.

“A responsabilidade supervisionar o plano coube ao Grupo Executivo para a Indústria Automotiva – GEIA. O grupo tornou-se a principal inovação institucional do Plano de Metas de Kubitschek, um programa de industrialização patrocinado pelo Estado, no qual o setor automotivo ocupava posição de destaque. Esta reforma institucional, mais tarde desdobrada em outras metas setoriais, foi uma tentativa de modernizar o processo burocrático de decisões e manter a administração do plano afastada de pressões clientelistas. Todas as agências governamentais com alguma forma de ingerência sobre o plano estavam representadas no GEIA. Ao centralizar os representantes dos diversos setores administrativos em um único órgão, o GEIA podia tomar decisões simultâneas sem o envolvimento direto das agências, cuja confusão burocrática e estudos técnicos excessivos acabavam provocando atrasos inevitáveis. Aos diretores cabia a responsabilidade de assegurar que suas agências procedessem adequadamente. Tal abordagem pretendia ainda anular possíveis disputas entre diversas jurisdições e evitar a necessidade de se fazer *lobby* junto aos grupos. Dado o poder do decreto executivo, o GEIA podia implementar seu programa independentemente do fragmentado sistema de decisão administrativo disseminado entre as agências envolvidas. Além disso, a centralização na área executiva significava que, pelo menos em teoria, as decisões do GEIA manter-se-iam distantes do ‘burburinho’ político do Congresso. Desse modo, esses tecnocratas desfrutariam de um grau de autonomia jamais experimentado em administrações anteriores. Ao GEIA cabia a tarefa de definir metas de produção e nacionalização, admitindo inclusive projetos individuais de investimentos e monitorando sua evolução” (SHAPIRO, 1997: 32-33).

O insulamento, portanto, procurou dar ao G.E.I.A um certo isolamento das pressões de diversas áreas que poderiam comprometer a política pública. Depois de elaborado o plano de atração das montadoras o GEIA concedeu um tempo para que as mesmas, as que

estivessem interessadas nas vantagens oferecidas e nas contrapartidas exigidas, apresentassem seus planos de investimento. Quando a Ford Internacional se apresentou ao GEIA para expor seu plano de instalação de uma unidade destinada à fabricação de caminhões, ela o fez de forma desconfiada, com a política do governo, e impondo uma porção de exigências lucrativas. Como os burocratas do grupo executivo não concordaram, a Ford pediu um tempo para tomar a decisão de efetivar ou não o negócio. A alegação era que a empresa faria um investimento muito alto sem perspectivas de uma lucratividade segura no futuro. Além disso, ela pretendia esperar para ver se outras empresas iriam se interessar pela política brasileira de atração de montadoras. Quando percebeu que tanto a Mercedes Benz quanto a G.M. já haviam apresentado seus planos e aceitado as exigências do GEIA, a Ford resolveu demonstrar um interesse efetivo em aderir ao plano brasileiro. Então propôs montar uma fábrica com maquinário obsoleto (já totalmente depreciado), o que o GEIA recusou prontamente, pois uma das exigências do plano brasileiro de atração de montadoras é que tivessem equipamento tecnologicamente competitivo internacionalmente. Somente depois de perceber que o tempo para a apresentação dos projetos estava prestes a acabar, que o GEIA não cederia às pressões e que duas grandes concorrentes internacionais dominariam um mercado promissor, a Ford resolveu aceitar as condições e entrar no mercado brasileiro de fabricação de caminhões (SHAPIRO,1997).

Este exemplo ilustra como a burocracia estatal insulada pode contribuir para forçar capitalistas a adotarem uma ação concertada visando um determinado fim. Acreditamos que nem todas as parcerias entre governo e empresários originarão algum tipo de conduta predatória do dinheiro público ou que cause prejuízos aos interesses sociais.

Apesar da Administração pública ainda apresentar fortes traços clientelistas acreditamos que experiências importantes têm sido feitas, demonstrando que outros modelos de decisão podem conviver numa mesma administração¹⁸. Quando o Estado organiza seus funcionários em burocracias insulares ele parece lograr mais poder de controle sobre a iniciativa privada. É o que alguns estudos têm demonstrado pela renovação do institucionalismo. Acreditamos que os neo-institucionalistas têm oferecido importantes estratégias para a análise do Estado e da burocracia.

De um modo geral, estes autores defendem a existência de uma certa autonomia do Estado com relação à sociedade (seja a “sociedade” abstrata, sejam grupos, sejam classes). Isto porque a progressiva especialização da burocracia tem-na levado ao desenvolvimento de uma consciência de seus interesses que são a autopreservação e a auto-expansão (SKOCPOL, 1985a). O aumento do poder burocrático tem acompanhado a ampliação das chamadas “políticas de bem estar” (SOUZA, 1999). Paulatinamente os funcionários especializados do governo têm controlado somas cada vez maiores de recursos extraídos da sociedade. Um tal poder de controle sobre os rendimentos provenientes do mercado gera um poder igualmente grande a conduta dos cidadãos¹⁹.

Por isso, os neo-institucionalistas tem apontado para o fato do corpo de funcionários governamentais terem conseguido impor um rígido controle sobre as atividades empresariais. Alguns asseveram que determinadas conjunturas podem ampliar ou restringir o poder de controle (ROSENTHAL, 1986). Foi o que ocorreu nos EUA, no período da crise

¹⁸ Para um conhecimento mais pormenorizado das dificuldades, enfrentadas pelos países em vias de modernização, de implementação de políticas de alto impacto sócio-econômico, ver Garcia-Zamor (2001).

¹⁹ Skocpol (1985 b) afirma que a ascensão de uma burocracia mais ou menos autônoma se inicia com as “revoluções burguesas”. Ocorre quando uma elite burocrática, geralmente ex-proprietários de terras, ascendem nos aparelhos de Estado e passam a controlar não somente recursos mas também o poder de mobilização das massas. Para a autora, não foi a burguesia, mas uma elite burocrática que estabilizou os regime pós-revolucionários.

de 1929. Aproveitando este momento de ameaça, o Estado impôs uma rígida reforma ao sistema financeiro, aumentando seu controle sobre o capital (FLORIDA, 1986). Em condições especiais como depressão econômica, guerra e reconstrução são momentos de definição de novas políticas que poderão fazer crescer o poder do Estado.

“É fortemente espantoso, portanto, que tais períodos tenham visto o mais dramático crescimento qualitativo nas atividades do Estado e os mais sérios esforços para racionalizar o capitalismo. Administradores públicos tiram vantagem das mudanças no contexto institucional para expandirem seu próprio poder e perseguirem políticas que eles percebem como necessárias para o fortalecimento da posição da nação no sistema mundial, bem como, para preservar a ordem interna. Contudo, mesmo nessas circunstâncias, o contexto capitalista continua a fixar certos limites ao exercício do poder do Estado. Primeiro, dirigentes estatais ainda dependem da capacidade dos capitalistas produzirem um excedente econômico a partir dos produtores diretos. Segundo, tais períodos excepcionais são geralmente de limitada duração e os administradores públicos sabem que eles sem demora voltarão à sua primitiva dependência da cooperação capitalista. Em períodos de depressão, por exemplo, se os gestores estatais conseguem a restauração das atividades empresariais a níveis razoáveis, eles são vulneráveis à pressão capitalista, visto que outro declínio econômico provavelmente teria devastadoras conseqüências políticas. Terceiro, os capitalistas possuem outras armas, tais como o controle sobre a mídia e freqüentemente sobre os partidos de oposição, e estas armas colocam constrangimentos adicionais à liberdade de ação dos administradores públicos” (BLOCK, 1980: 233).

Esta citação de Block ilustra muito bem a suposição de que em épocas de crise pesa a ameaça de dissolução da ordem econômica e depois, da ordem interna. Aliás, esta tem sido uma característica constante entre os neo-institucionalistas: a admissão de que tanto em países desenvolvidos quanto naqueles que estão em vias de modernização o Estado tem

assumido um papel central nas respectivas economias. Evans (1995) nota que os Estados modernos não só tem preocupações com a tradicional “soberania nacional”, mas também com a não menos importante ordem econômica interna. Baseado em Tilly (1996), Evans afirma que uma não está dissociada da outra. Neste caso, a preocupação é que ambas as questões estão estreitamente vinculadas à legitimação do poder do próprio Estado.

Outra característica presente na citação de Block é a definição da ação estatal num contexto de classe. O autor discorda de Poulantzas (1980), que afirma que o estado é uma “condensação de forças”. Para Block (1980), “uma condensação não pode exercer poder” (p.229). Ao criticar a noção de “autonomia relativa” de Poulantzas, Block insiste que a maior dificuldade desta formulação é apontar os limites de tal autonomia, pois Poulantzas sugere que se os burocratas do Estado ultrapassassem determinados limites, então a classe capitalista agiria de modo a colocá-los de volta no seu lugar. Contudo, segundo Block, tal atitude política disciplinadora exigiria daquela classe um elevado grau de consciência. Consenso e capacidade política que nem ela nem suas frações possuem²⁰. Block considera o Estado um poder *sui generis* “não redutível ao poder de classe”. Entretanto, o exercício do poder do Estado acontece no interior de um contexto de classe, que dá forma e limita o

²⁰ Este parece ser um posicionamento um tanto comum entre os neo-institucionalistas (RUESCHEMEYER & EVANS, 1999). A pretensão de serem mais realistas do que os marxistas e os liberais, lhes têm permitido afirmar que dificilmente uma classe dominante apresenta uma consciência comum dos seus interesses, ou seja, uma “consciência de classe”. Portanto, estes autores consideram a classe capitalista (no sentido de empresarial), melhor, as suas frações, bem mais desorganizadas e desunidas do que se tem pensado. Este espaço entre os diversos setores empresariais isolados (e com interesses divergentes) são espaços onde o Estado procura exercitar sua autonomia para organizá-los. O “Estado bonapartista” só seria dispensável para aquele que crê que um dia toda classe dominante terá uma “consciência de classe”. As obras “históricas” de Marx nos permitem ver algo mais do que a “instituição” (CODATO & PERISSINOTTO, 2001). Elas nos dão uma idéia do quão longe a classe dominante estava de constituir uma “consciência”, mais ou menos homogênea, de seus interesses comuns de classe. A “ciranda” de cadeiras ministeriais da qual as frações da classe dominante foram protagonistas, no *Dezoito Brumário*, demonstram isso. Aliás, os governos europeus, no final do século XIX, parece, só lograram ganhar estabilidade depois que procuraram satisfazer os interesses do capitalismo “em geral”, ou seja, quando passaram a atuar como organizadores do capitalismo. As tentativas dos Estados em regular a economia já aparecem em algumas regiões ainda no século XIX.

exercício de tal poder. Para se entender a ação do Estado em uma dada sociedade é preciso ter em conta que ela é constrangida pelo poder de classe. Há uma intrigante semelhança entre as formulações de Block (1980) e Offe (1984). Ambos descartam a idéia de uma classe, ou frações dela, ocupar os aparelhos de Estado. O que ocorre é uma luta entre um e outro pelo controle mútuo. Além disso, os dois autores admitem existir limites *estruturais* do exercício da autonomia estatal.

Devido à fragmentação e diversificação da produção, alguns neo-institucionalistas têm admitido que o Estado tem se reservado o direito de organizar os interesses divergentes ligados aos diversos setores industriais, para não mencionarmos aqueles ligados ao trabalho (RUESCHEMEYER e EVANS,1999). Entretanto, esta tarefa de “orquestrador” da atividade coletiva, geralmente em prol da boa *performance* econômica, exige do Estado a construção de uma burocracia comprometida com a eficiência da execução de tal tarefa. Considerando os limites estruturais da autonomia do Estado (dependência do bom desempenho das atividades capitalistas) no contexto brasileiro, cuja administração pública ainda apresenta fortes traços da administração tradicional weberiana, então podemos considerar que a criação de uma burocracia consciente de seu papel é de suma importância para a eficiência das políticas. Assim, tem-se que boas instituições públicas têm burocracias de carreira (portanto, “livre de necessidade”) especializada e cuja ascensão se faz pelo mérito.

“A organização interna dos Estados desenvolvimentistas chegam a ser mais fechadas aproximando-se de uma burocracia weberiana. Recrutamento meritocrático altamente seletivo e remuneração de acordo com a carreira criam comprometimento e sentimento de coerência corporativa. Coerência corporativa dá a estes aparelhos

um certo tipo de ‘autonomia’. Eles não são, de qualquer forma, insulados da sociedade como Weber sugeriu que fossem. Ao contrário, eles estão embutidos (*embedded*) em uma série concreta de laços sociais que atam Estado e sociedade e fornecem canais institucionalizados para a negociação contínua e renegociação de objetivos e políticas. Um Estado que tivesse apenas autonomia seria fraco tanto em fontes de inteligência quanto em habilidade para confiar na implementação privada descentralizada. *Densas redes de conexão sem uma robusta estrutura interna deixaria o Estado incapaz de resolver problemas de ‘ação coletiva’, de transcender os interesses individuais de seus parceiros privados.* Apenas quando embutimento e autonomia se juntam pode um Estado ser chamado de desenvolvimentista. Esta combinação aparentemente contraditória de coerência corporativa e conexão, que eu chamo de ‘autonomia embutida’ (*embedded autonomy*), fornece a base estrutural fundamental para o bem sucedido envolvimento do Estado na transformação industrial” (EVANS, 1995: 12 – o grifo é nosso).

Enquanto o insulamento burocrático representava uma proposta de retirada dos funcionários do aparelho estatal do seio da sociedade (onde estavam os interesses particularistas – a “clientela” – das agências estatais), a “autonomia embutida”, proposta por Evans, representa uma volta, para a sociedade, daquela burocracia isolada. Porém, este corpo de funcionários embricados no meio social não corre tantos riscos de ser cooptado para fins corruptos, como acontecia com a burocracia clientelista. A vantagem deste novo tipo de funcionário público, o burocrata embricado com a sociedade, é que ele conhecerá muito mais a realidade da qual tratará, quando da elaboração do plano de ação política. Ele tem melhores oportunidades de conhecer as demandas, carências e deficiências de determinado setor. Contudo uma ação concertada entre Estado e empresariado para a promoção do desenvolvimento econômico, no qual não são apenas estes os interessados, mas também o Estado é estruturalmente dependente do seu sucesso, requer alguns

pressupostos sem os quais esta relação poderá se degenerar em algum tipo de conclusão corrupto²¹.

Schneider e Maxfield (1997), propõem algumas variáveis que podem determinar o sucesso da ação coletiva concertada pelo Estado. Em primeiro lugar, a existência de um fluxo confiável de informações técnicas compiladas e analisadas, dos empresários para o Estado e vice-versa. Se o setor privado não municia o governo das informações necessárias a política poderá ter vícios ou defeitos. Da mesma forma, se os burocratas estatais não abastecerem a iniciativa privada com dados que esclareçam suas tomadas de decisão o efeito da política poderá ser perverso. Em segundo, a necessidade de reciprocidade. Se o Estado gasta na produção de informações que ajudarão os homens de negócio a decidir pelo investimento com segurança (por exemplo, análises de mercado, prospecção mineral, desenvolvimento de técnicas de produção, etc.) é natural que ele exija certa performance padrão dessas empresas. Em outros termos, se o Estado gasta em subsídios para o empresário (informações, por exemplo) é bem provável que ele exija a contrapartida desses investidores (criação de novos postos de trabalho, elevação das exportações, etc.). Para que isto aconteça é necessário que os burocratas do Estado possuam liberdade, disposição e instrumentos para aplicarem sanções aos oportunistas (*rent seekers*) improdutivos, que buscam se apropriar da renda pública sem oferecer o esperado retorno social. Neste caso, a ação coletiva orquestrada pelo Estado também se frustra²². Por isso, algumas ações

²¹ Weber (1997) imaginava que a simples adoção de uma burocracia meritocrática e especializada bastaria para afastar a corrupção. Em suas palavras, “Não a democracia como tal, conforme afirma nossos críticos, mas a falta de treinamento profissional, constituiu a fonte da corrupção, que tanto é estranha ao funcionalismo público com instrução universitária ora emergente ...” (p. 48).

²² Segundo Przeworski & Limongi (1993), “os grupos de interesses competem por renda [*rent*], cada um procurando maximizar a diferença líquida entre os benefícios eventuais da política e os custos da atividade de lobbista. O equilíbrio que resulta é ineficiente tanto porque a atividade lobbista é improdutiva, como porque as transferências de renda [*income*] resultantes da ação dos grupos de pressão provocam perdas de eficiência.

concertadas que promoveram alto retorno social (elevação dos níveis de emprego, melhoria das condições de vida, etc.) deixaram para os burocratas altos custos de monitoramento daqueles que receberam as vantagens públicas, a fim de verificarem a resposta esperada. A terceira variável é a credibilidade do governo junto aos empresários investidores. Pouco adiantaria o Estado fornecer um enorme quadro de subsídios se os empresários desconfiassem que a política, ou o programa de ação proposto pelo governo, pudesse ser abortado a qualquer momento. A iniciativa privada tende a aderir mais aos chamados do Estado para a ação coletiva se aqueles sentirem que este cumprirá o que disser. Para Evans (1995), esta é a chave para a autonomia embutida (*embedded autonomy*). A quarta e última variável é a intensidade de confiança existente entre burocratas e os empresários. O problema é que, quando agem de forma concertada, tanto agentes do governo quanto gerentes de empresas tornam-se mutuamente dependentes. Aqueles dependem dos administradores privados para implementarem suas políticas. Estes dependem dos funcionários do governo para garantirem a lucratividade dos seus empreendimentos através das políticas. Enquanto credibilidade é um adjetivo que se aplica mais às políticas determinadas, confiança está relacionada a uma parceria duradoura entre empresários e funcionários estatais, do qual poderá resultar várias políticas de alto impacto social. É importante salientar que a confiança engloba todas as outras variáveis aqui descritas: transparência, reciprocidade e credibilidade.

Estas variáveis são importantes porque nos ajudam a avaliar o grau de comprometimento dos agentes com os resultados da ação coletiva. Entretanto, uma questão precisa ser respondida: como se constrói uma relação pautada nos critérios acima descritos?

Além disso, quando o Estado se torna permeável a pressões privadas, as políticas perdem coerência interna”(p. 179).

De certa forma, como alcançar a aceitação, por parte dos envolvidos na ação, das regras supra descritas?

Nossa sugestão é que a cultura tem uma participação importante na promoção de ações concertadas. Por cultura estamos entendendo os sistemas de crenças, de indivíduos e grupos, que dão coerência ao mundo em que se vive. É o conjunto de materiais simbólicos que, por vários métodos de socialização, são compartilhados entre os indivíduos e os grupos que acabam assumindo uma visão de mundo mais ou menos comum nos permitindo falar de uma “construção social de realidade” (BERGER e LUCKMANN, 2002). Geralmente estes materiais simbólicos, que atingem o *status* de “idéias”, estão vinculados às relações sociais entre os grupos. Quer dizer, é comum que as crenças e valores sejam *promovidos* para legitimar ou deslegitimar um grupo dominante, sejam *naturalizadas* e *universalizadas* para que adotem um caráter de obviedade e inexorabilidade, sejam *denegridas* para que possam desafiar o grupo rival; sejam *excluídas*, para não rivalizar com outras formas de pensamento (EAGLETON, 1997). Portando, as idéias possuem um certo dinamismo que é conferido pela *práxis* social. O que nós queremos evitar é conceber a cultura como a ideologia maxiana, cujo propósito seria o obscurecimento de realidade a fim de conservar as relações sociais de produção. Nosso intento é usarmos a ideologia como sinônimo de cultura. Ambas significando os sistemas de crenças, valores e visões de mundo que, dependendo da configuração social, adotam um dinamismo tal que não se restringem tão somente a conservar o *status quo*, mas também, em certos momentos, a transformar a realidade²³.

²³ A idéia de que a realidade é socialmente construída indica que da realidade podem surgir interpretações ou representações (que pouco nos interessa se são enganosas ou não) que, ao passarem por processos de socialização podem começar a determinar a realidade (GAMSON; CROTEAU; HOYNES; SASSON, 1992).

Um dos mais vigorosos críticos da concepção marxiana de ideologia como idéias mistificadoras da realidade tenha sido Max Weber. Para este sociólogo alemão os sistemas de crenças contribuíram para a transformação da realidade segundo ele, somente o amadurecimento das condições materiais não garantem a efetivação das transformações históricas²⁴. Em um dos seus estudos ele afirma que enquanto vários países já apresentavam as condições materiais para a transformação da simples economia de troca em capitalismo manufatureiro, somente Inglaterra e EUA tinham efetivado tal transformação. Weber(1996) assevera que somente estes dois países tiveram o protestantismo enraizado em suas sociedades. A partir de então as condições materiais juntaram-se ao ascetismo religioso protestante. Ao trabalho livre, a contabilidade científica moderna, aos estados nacionais, e a separação entre família e empresa. Somaram-se a visão positiva do trabalho (agora, uma forma de louvar a Deus), a diminuição dos excessivos gastos pessoais – portanto, geração de poupança pessoal como primeiro item para o levantamento de capital para a criação da empresa capitalista (a prodigalidade viva como falta de fidelidade a Deus), e a acumulação como um fim em si mesma (prosperidade como benção de Deus). Portanto, para Weber (1996) as orientações subjetivas podem alterar (e não somente conservar) o mundo real.

Um exemplo. Um conjunto de idéias (um verdadeiro sistema de crenças científicas) nasceu entre profissionais de uma área específica: o *ambientalismo*. Por vários processos de socialização (televisão, jornais, escolas, ect.) elas alcançaram um contingente de proporções mundiais, constituindo-se numa “idéia dominante”. Se levarmos em conta as palavras de Marx (1979), segundo as quais “as idéias dominantes de uma época são as idéias da classe dominante”, então dificilmente conseguiremos entender por que as idéias ambientalistas têm afetado e preocupado muito mais os empresários capitalistas do que as classes subalternas. Parece-nos que tais crenças têm se voltado com tanta força sobre a realidade social que tendem a imprimir reformas inclusive na forma capitalista de produção de mercadoria. O novo conceito de “desenvolvimento sustentável” parece demonstrar isto. Para uma discussão sobre como a sociedade cria, socializa, traduz e destrói sistemas de crença, ver (HILGARTNER & BOSK,1988).

²⁴ Segundo Marx (1996), “uma formação social nunca perece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas para as quais é suficientemente desenvolvida, e novas relações de produção mais adiantadas jamais tomarão o lugar, antes que suas condições materiais de existência tenham sido geradas no seio mesmo da velha sociedade” (p. 52).

Quando um sistema de crenças se liga (ou engloba) as condições materiais isoladas, ela os coloca num continuum coerente e organiza a ação coletiva.

Modernamente, contudo, Weber considerava o problema da união nacional o maior enfrentado pelos países. Para ele o papel dos administradores do Estado era administrar os interesses comuns da nação. De forma alguma isto se reduz a um mero reflexo do “econômico”. Weber pensa na formação da Nação (no sentido de nacionalismo) como uma necessidade de unir o que o capitalismo moderno fragmentou: os proprietários (tanto dos meios de produção como da força de trabalho). Portanto, ele vê no sentimento nacional o “cimento” para a ação coletiva. Pois ele cria um quadro comum de interesses, os interesses nacionais.

“Não são apenas os interesses do capital os adversários políticos da participação dos trabalhadores no domínio do Estado, ao contrário do que se lhes faz crer. Um exame dos gabinetes de trabalho dos eruditos alemães revelaria poucos traços de uma comunidade entre os seus interesses e os do capital. No entanto, também a *eles* perguntamos pela sua *maturidade política*. E como nada há de mais aniquilador do que a condução por uma *mediocridade* desprovida de educação *política* e como o proletariado ainda não perdeu esse caráter, *por isso* somo seus adversários políticos. E por que o proletariado da Inglaterra e da França é, em parte, diferente? A causa disso não reside apenas no trabalho *educativo* econômico que a luta organizada de interesses propiciou aos trabalhadores ingleses. Encontra-se, mais uma vez, numa instância eminentemente *política*: a ressonância da *posição de potência mundial*, que continuamente põe o Estado diante de grandes tarefas de política de potência e envolve o indivíduo num aprendizado política crônico, que ele só sente entre nós quando há uma ameaça aguda nas fronteiras” (WEBER, 2000: 76-77).

Vê-se que os interesses comuns, ou nacionais, não são “plantados” na mente do trabalhador, mas surge da luta diária pela sobrevivência. A consciência dos interesses nacionais vem da própria *práxis*, da ação do movimento trabalhista. A cultura do interesse nacional é tão importante para a ação coletiva que os indivíduos são capazes de adotar ações que vão contra os interesses da própria classe. Discutindo sobre o problema dos poloneses que entravam na Alemanha oferecendo mão-de-obra mais barata que a dos alemães e dispostos a trabalhar somente pelo sustento, Weber comentou sobre o fechamento da fronteira oriental:

“Ela foi realizada sob o príncipe Bismarck e revogada quando da sua retirada, 1890; o domicílio permanente continuou negado aos estrangeiros, mas a sua entrada era permitida enquanto trabalhadores itinerantes. Um latifundiário com ‘consciência de classe’ posto à frente da Prússia exclui-os tendo em mente a manutenção da nossa nacionalidade – e o odioso adversário dos grupos agrários admitiu-os, no interesse dos latifundiários, que são os beneficiários *exclusivos* da sua incorporação. Nem sempre, como se vê, o ‘ponto de vista econômico de classe’ é decisivo nas questões de política econômica; *neste caso* a circunstância decisiva foi a passagem do leme do Estado de uma mão forte para uma mais fraca” (WEBER, 2000: 66).

Para Weber, instituições como o Estado, encarregadas de remover a ação coletiva, teriam maior sucesso na mobilização de esforços, pessoas, remessas e força se houvesse um “fluido” cultural que corresse entre os indivíduos atomizados que compunham a comunidade política. Hoje vários autores tem apoiado Weber nesta afirmação. A literatura tem mostrado que os primórdios da profissionalização do ensino da história coincide, em diversos países com o estabelecimento dos Estados modernos e reflete a conseqüente preocupação com a formação da nação.(DREIFUSS, 1993; FURET,s/d).

Curioso é que esta mesma tendência de fugir da explicação vulgar da cultura/ideologia como artifício para a conservação da realidade vivida, também pode ser encontrada entre historiadores neo-marxistas na *new left*. Notadamente em Christopher Hill a cultura deixa de ser uma mera forma de ideologia conservadora para se tornar a organizadora da ação transformadora. É assim que vemos as várias doutrinas protestantes, que proliferavam à época da Revolução de 1640, desempenharam um papel diferente de “ópio do povo”. São conhecidas as ações dos *levellers* que, inspirados em certas passagens bíblicas (como os primeiros capítulos dos “Atos dos Apóstolos”), chegaram a reger autênticas reformas comunistas na Inglaterra. Analisando um panfleto “leveller” de 1649, Hill comenta:

“... atacava o governo da República Inglesa por não haver estabelecido ‘uma igualdade de bens e de terras’, como seria do agrado de Deus e da natureza, e por ‘não haver tomado providências para educar de maneira igual os filhos de todos os homens, sem distinção’ (...) A propriedade dos ricos deveria ser repartida entre os pobres e redividida pelo menos uma vez ao ano. ‘Dar a cada homem com discernimento o que mais perto estiver de uma repartição igual de todos os bens terrenos’, prosseguia o *Tyrannipocrit*, é conforme a lei de Deus e da natureza. Mas a igualdade de bens e terras também se fundamente no fato de que, assim, ‘pessoas jovens, fortes e capazes poderão trabalhar, e quem for velho, fraco e impotente terá como repousar’” (HILL, 1987: 126).

Vemos, portanto, como Hill indica que a cultura oferece um repertório de argumentos e símbolos dos quais os homens se valem para atingir um fim. Neste caso, a cultura /ideologia torna-se arma de luta, para a melhoria dos meios de vida²⁵.

Entretanto, não é sempre que a cultura funciona como uma “bolsa de Pandora” de onde se pode sacar diversos recursos simbólicos que podem ser organizados conforme a situação material que se apresenta. Não incomum encontrarmos a cultura agindo sem que tenhamos qualquer poder de escolha “consciente” sobre ela. Muitas vezes é ela quem organiza as escolhas “racionais”. Analisando a burocracia responsável pelos recursos hídricos no Paquistão, Mustafá (2002) nota a autonomia que tais funcionários possuíam, no sentido de distribuir vantagens e aplicar penas àqueles que se desviavam dos objetivos da política, foi responsável por grande parte do sucesso pela distribuição e uso racional de água. Porém, segundo o autor, esta autonomia é herdeira da burocracia britânica que nasceu pela “Lei Pitt” para a Índia de 1784, com o objetivo de criar um corpo de servidores civis para administrarem a Companhia das Índias Orientais. Mustafá argumenta que ainda que tenha passado por diversas alterações ao longo do tempo (entre elas a que transformou esta elite burocrática no Serviço Civil Indiano e no Serviço Civil Paquistanês) os órgãos derivados dela souberam conservar um certo “éthos” burocrático cuja fonte é a cultura de distinção aristocrática e de zelo pelo herário da coroa. Por processos de socialização o próprio corpo de funcionários se encarrega de preservar tradições burocráticas herdadas dos colonizadores ingleses²⁶.

²⁵ Esta noção de cultura é muito parecida com a de Swidler (1986) que a concebe como uma “caixa de ferramentas” (*tool kit*), de onde os homens retiram ferramentas simbólicas com o intuito de montarem um repertório útil para o atingimento de fins materiais.

²⁶ Numa perspectiva muito parecida Yanow (2003) também chega a mesma conclusão: longas tradições culturais determinam o funcionamento de certas instituições estatais.

A importância de um corpo burocrático consciente de seu papel, com *sprit du corp*, e que procure se distinguir pelo prestígio, para um Estado que busque implementar políticas que visam a máxima eficiência (no sentido de realizar os interesses gerais do capitalismo), tem sido destacada por alguns autores (INGRAM e CLAY, 2000; ROCKMAN, 2001; CONSIDINE e LEWIS, 2003). Outros procuram demonstrar que uma burocracia autônoma não só pode coibir o clientelismo e se precaver das investidas dos oportunistas (*rent seekers*), mas também pode perseguir seus próprios interesses. Às vezes, quando criam políticas específicas para um determinado setor, só aparentemente estão realizando os interesses de determinado grupo empresarial, pois a ação burocrática quase sempre promove os interesses da própria organização (LINDBLOM, 1981; HOLYOKE, 2002; SVORNY e MARCAL, 2002).

Recentemente Putnam (2002) demonstrou que a cultura pode determinar o bom funcionamento das instituições. A partir de uma pesquisa sobre as reformas institucionais ocorridas na Itália, no início da década de 1970, o autor chegou a importantes conclusões sobre a relação entre cultura e o funcionamento das instituições. Tais reformas consistiam em passar para as regiões diversas competências que, até então, cabiam ao poder central. Esta política correspondeu à transição de um modelo de Estado monetário para outro baseado na autonomia das regiões. A partir de então, cada governo das regiões começaram a assumir tarefas tais como políticas de saneamento, saúde, educação, indústria e comércio, etc. Putnam (2002) tira suas conclusões a partir de entrevistas periódicas (com líderes comunitários, empresários, sindicalistas, autoridades e cidadãos comuns) e sucessivas sondagens e averiguação de dados, por quase 20 anos (1970-1989); seu intuito era avaliar como cada região se adaptou à reforma institucional e qual o comportamento que

posteriormente foi adotado. Os resultados que obteve merecem atenção. Grosso modo, as regiões da Itália Meridional apresentaram baixo índice de desempenho institucional, tais como: 1) ineficiência nos serviços públicos, quando havia, como saneamento e saúde; 2) corrupção, clientelismo e ineficiência da administração pública; 3) baixo índice de industrialização, salários e sindicalização dos trabalhadores; 4) quase inexistência de participação política da comunidade no processo de decisão; 5) baixa auto-estima da população e pouca expectativa quanto ao futuro. Já as regiões da Itália Setentrional apresentaram desempenho institucional totalmente inverso: 1) alta eficiência nos serviços prestados; 2) comprometimento dos funcionários públicos e eficácia administrativa; 3) salários altos, elevado nível de sindicalização e industrialização; 4) sindicatos, associações e cidadãos politicamente ativos (participação em passeatas, filiação em partidos, etc); 5) auto-estima elevada, a maior parte dos cidadãos entrevistados possuíam bons planos para o futuro. Por que tanta diferença?

Putmann (2002) foi buscar a resposta na História. A Itália Meridional, desde 1.231 (com Frederico II), passou a constituir uma monarquia autocrática. O soberano possuía total controle sobre os barões, as cidades e o comércio. A provisão da justiça e da ordem pública era privilegio exclusivo da coroa. O poder régio exercia controle sobre tudo e tirava o poder de iniciativa tanto dos barões quanto da população. Diferentemente, na Itália Setentrional o governo que se instalou, após o século XII, foi baseado no republicanismo comunal. As relações sociais e o processo decisório nas cidades não se inspiravam na hierarquia vertical (como no sul), mas na colaboração horizontal. A atividade das associações (que inicialmente surgiram da associação entre vizinhos para a proteção mútua na cidade) era intensa e torna os cidadãos participativos.

Portanto Putnam (2002) procurou demonstrar que a cultura participativa ou a cultura do mandonismo ou da submissão, herdadas da época medieval, exerceram uma influência determinante sobre o funcionamento das instituições do presente. Segundo ele,

“As instituições moldam a política - As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados político na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente reduzidos à interação de bilhar dos indivíduos nem à interseção das forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores.

As instituições são moldadas pela história - Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e ‘robustez’. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante por que segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo ‘acidental’) condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem ‘escolher’ suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas” (PUTNAM, 2002: 23).

É importante notarmos, da citação, que as instituições têm um poder mobilizador. Quando encaramos os aparelhos do Estado como arregimentadores ou organizadores da ação coletiva estamos nos referindo a este poder institucional de determinar a ação dos indivíduos. Mas, como já vimos, não é qualquer burocracia pública nem qualquer empresariado (ou cidadão) que vai construir uma ação coletiva proveitosa do ponto de vista social. E somente aquela que possui um substrato cultural lentamente sedimentado pela história. As instituições formais (leis, direitos, órgãos governamentais, etc.) não funcionarão como se espera se em algum momento afrontarem as instituições informais (cultura, sistemas de crença, costumes, etc). Não é simplesmente dotando um país de uma

“Constituição Cidadã” que se vai obter uma comunidade democrática. Segundo Dahl (1996) as instituições formais só funcionam com “treinamento social”.

Assim, temos que estar cômscios de que as instituições agem sobre uma sociedade real, constituída historicamente. Portando, possuidora de costumes, visões do mundo e sistemas de crenças situados num tom de longa duração (BRAUDEL,2003), que não podem ser transformadas a curto prazo. Qualquer um que estuda instituições formais, como bancos de desenvolvimento, precisa levar este fator em consideração. Recentemente alguns neo-institucionalistas têm dirigido pesadas críticas a certos organismos internacionais (como o Fundo Monetário Internacional – FMI) que procuram aplicar uma “receita” (como o “Consenso de Washington) única em países tão diversos histórica e culturalmente. Como resultado os países acabam sendo classificados numa escala que vai do absoluto insucesso ao sucesso absoluto. A crítica feita pelos neo-institucionalistas é que tais instituições formais não funcionam bem em determinados países porque elas não foram configuradas para se adaptarem à estrutura cultural de cada país, sedimentada ao longo da História. Por isso, certos autores têm denunciado a “monocultura institucional” (HALL e TAYLOR, 2003; DUNNING e POP-ELECHES, 2004).

De tudo o que foi dito até aqui precisamos reter o seguinte: 1) Desde a formação dos Estados nacionais o problema da *ação coletiva* tem-se feito presente. Isto é, como levar os membros da comunidade a agirem de forma concertada, visando um objetivo comum? 2) Partindo desta questão diversos autores procuraram responde-la, cada um a seu modo; 3) Assumiremos aqui o posicionamento que considera o Estado portador de autonomia institucional, porém, devido à sua incapacidade de gerar dinheiro de forma produtiva, está estruturalmente dependente da atividade capitalista de mercado. Sob pena de não conseguir

exprimir seu poder burocrático; 4) Para garantir esta autonomia ele precisa se comprometer com a reprodução das relações capitalistas no sentido geral. Pois qualquer comprometimento com o capitalista singular poderá causar prejuízos ao sistema e acarretar a deslegitimação perante o restante da classe empresarial; 5) A satisfação do interesse geral do capitalismo requer uma burocracia moderna de carreira, meritocrática, e que busque a distinção pelo prestígio. Se não for uma “burocracia embutida” pelo menos uma burocracia insular, que possua uma “blindagem” contra práticas clientelistas; 6) A eficácia deste corpo de funcionários em reprimir oportunistas improdutivos dependerá do *ethos* burocrático. Esta regularidade funcional pode levar ao maior ou menor comprometimento com o atingimento dos objetivos propostos; 7) o *éthos* burocrático é fruto de arranjos culturais anteriores à própria instituição formal.

2.A CONSTRUÇÃO DO ESTADO PARANAENSE: a dimensão material

Um dos acontecimentos politicamente mais importantes ocorridos no Estado do Paraná, durante o século XX, foi sem dúvida a erigção de uma burocracia especializada no tratamento dos diversos problemas públicos.

Se olharmos atentamente para a História do Paraná Autônomo, isto é, após 1953, veremos quão inoperante e limitada foi a ação do poder público paranaense, pelo menos até a Proclamação da República. Infelizmente a História da Administração Pública desta Unidade da Federação não tem despertado muito a atenção dos historiadores. São poucos os trabalhos que conhecemos sobre o tema. Uma rápida consideração sobre alguns é suficiente para percebermos que as décadas de 1940 e 1950 foram de enorme importância para a definição (ou redefinição?) do papel da Administração paranaense.

Como esta mudança de orientação do aparelho de Administração Estadual resultou numa incrível transformação da realidade regional, então acreditamos que ela não pode ser desprezada. Não estamos interessados nas razões pelas quais parte dos historiadores paranaenses, com exceção dos que serão apontados mais adiante, não têm considerado adequadamente o Estado como ator histórico relevante. Neste capítulo o nosso interesse estará voltado para definição de algumas determinações que influenciaram a construção de uma arquitetura institucional que possibilitou ao Estado paranaense deixar de ser um tímido agente político (até meados do século XX) para se tornar um ator histórico relevante em qualquer esfera da sociedade paranaense.

São conhecidas as deficiências e limitações do Estado Provincial. Um dos fatores que acabava por constranger o desenvolvimento de uma Administração Pública

especializada, era a ausência de comprometimento de grande parte dos Presidentes da Província. Uma parte significativa deles nem sequer eram paranaenses. Em grande parcela dos casos tratava-se de políticos que utilizavam o cargo máximo do Executivo Paranaense como “trampolim” para cargos em âmbito nacional.

“Ao tempo da Província o cargo de presidente era ocupado por políticos em trânsito para o parlamento nacional e para o ministério. Raro era um desses presidentes demorar-se um ano na administração da Província, e, assim, durante os 35 anos de sua existência no Império teve ela 27 presidentes e 25 vice presidentes” (MARTINS, 1995: 419).

Aliado a essa questão havia outro problema que contribuía para a inanição da Administração Provincial, a saber, a falta de recursos públicos. A dificuldade reside no fato de que a pecuária, a erva mate e o comércio não conseguiam gerar renda suficiente para dotar o poder provincial dos recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações que urgiam.

COMPORTAMENTO DO DÉFICIT DA BALANÇA COMERCIAL PARANAENSE, DOS ÚLTIMOS ANOS DA 5ª COMARCA AOS PRIMEIROS ANOS DA PROVÍNCIA

EXERCÍCIO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
1849-1850	809:351\$000	1.020:989\$724
1850-1851	915:188\$780	1.318:197\$638
1851-1852	968:068\$780	1.459:882\$498
1852-1853	629:442\$750	1.348:218\$515
1853-1854	965:188\$780	1.618:197\$638
1854-1855	954:972\$532	2.057:299\$678
1855-1856	1.736:351\$575	2.673:585\$832
1856-1857	2.319:712\$472	2.800:582\$004

FONTE: MARTINS, Romário. **História do Paraná**. Curitiba: Travessa dos Editores, 1995, p. 415.

Qualquer medida do Executivo que visasse a ampliação de serviços, construção de infraestrutura, ou mesmo a elevação de edifícios públicos esbarrava na questão

financeira. Alguns presidentes optavam por fazer um governo sem muitas realizações promovendo a austeridade fiscal. Outros preferiam realizar as obras que julgavam essenciais, porém às custas do endividamento do tesouro provincial. Para evitar o corte do crédito junto ao tesouro da coroa, usava-se o expediente de reunir o empresariado paranaense, notadamente o curitibano, a fim de comporem um caixa de emergência que pagava as dívidas do governo. Este, por sua vez, devolvia o dinheiro em forma de prestações com juros. Podia acontecer dos empresários se recusarem a cobrar juros (MARTINS 1995: 424). Contudo, tal expediente podia servir de fator limitador da autonomia decisória do governo provincial. Na medida em que vários assuntos acabavam por tangenciar os interesses desses “banqueiros” do governo, é bem provável que este perdesse autoridade quando se tratava de elaborar políticas para os setores afetos aos seus interesses.

Outro fator condicionante que não podemos deixar de mencionar é a ideologia liberal imperante na época. É difícil afirmar qual era o grau de fidelidade do Partido Liberal, majoritário na Assembléia Provincial, às teses do liberalismo econômico. Entretanto, há boas razões para pensarmos que os próprios parlamentares paranaenses ofereciam algum tipo de resistência ao aprimoramento das funções do Estado. Um bom exemplo disso foram os debates em torno da primeira Constituição do Estado do Paraná, após a Proclamação da República. Como se sabe, os parlamentares republicanos ainda eram minoria, enquanto os liberais (comprometidos com a causa da Coroa) contavam em maior número, porém com muitos simpatizantes pró-republicanos. Um deles, o deputado José Corrêa de Freitas, defendia uma porção considerável de idéias sociais que, provavelmente, promoveriam o crescimento da Administração Pública Paranaense.

“A instrução pública mereceu desse deputado a devida atenção tornando o ensino primário elementar obrigatório para todas as crianças de 6 a 13 anos de idade; o ensino superior livre e fiscalizado; o ensino técnico e profissional mantido pelo Estado e se lhe destinando especialmente um imposto equivalente à terça parte do acervo sobre heranças entre colaterais; e criação de um Fundo Escolar para as despesas da instrução pública com a terça parte do produto das terras devolutas e com os impostos especialmente designados no orçamento. Ainda no rumo da difusão da instrução, propôs que nenhum imposto se lançasse sobre jornais e livros impressos, assim como sobre tipografias e litografias. As obras de reconhecido valor sobre educação e ensino seriam publicadas por conta do Estado e premiados os seus autores. As terras do Estado não seriam vendidas, mas aforadas. A criação do montepio para o funcionalismo público, exclusivo aos operários que se invalidassem no trabalho e às suas famílias. A obrigatoriedade da publicação de todos os atos das repartições do governo, inclusive das sentenças e dos despachos dos tribunais, etc” (MARTINS, 1995: 434-435).

Contudo, como disse o próprio Martins (1995), a maioria dessas proposições foi rejeitada pela “mentalidade conservadora que formou o ambiente daquela assembléia política”.

Em suma, o que queremos afirmar é que estes três fatores podem ter contribuído para o pouquíssimo desenvolvimento da administração que caracterizava o Paraná tanto sob a Província quanto sob a Primeira República. De forma alguma queremos afirmar com isso que a administração inexistiu neste período. Sabemos que coube ao Conselheiro Zacarias de Góes e Vasconcelos o cargo de Primeiro Presidente da Província do Paraná. Após o Decreto nº 704, de 29 de agosto de 1853, que deu origem à Província, Zacarias é nomeado Presidente a 17 de setembro de 1853, atendendo a pedidos do Governo Imperial. Começa um extenso diagnóstico da situação em que se encontrava a “instrução pública, a

agricultura, o comércio, a mineração e a indústria em geral”. (MARTINS, 1995: 416). O intuito do Ministério do Império era obter informações a fim de se avaliar as reais necessidades dos diversos setores da recém-nascida Província do Paraná. O referido Ministério ainda recomendou a Zacarias particular atenção às vias de comunicação, tanto terrestres como fluviais. Neste sentido, foram realizadas obras de conservação das estradas que “da serra acima” se dirigiam ao litoral, bem como da estrada que ligava Curitiba a São Francisco, Santa Catarina.

Contudo, a questão fundamental do Governo Zacarias foi sua determinação de lançar as bases de um Estado. Em primeiro lugar, podemos legitimar os atos do governo convocando a primeira Assembléia Provincial. Para isto, segundo MARTINS (1995), “procurou cercar-se dos melhores elementos sociais que encontrou na Província, sem preocupações partidárias...” (p 417)²⁷. A falta de estudos específicos dos debates políticos na referida Assembléia dificultou o nosso entendimento do significado de uma Câmara que deveria ser essencialmente política, porém formada por elementos apartidários. O que podemos afirmar com relativo grau de certeza é que um governo cuja ação é pautada pela tentativa de dar uma resolução técnica aos problemas propostos, certamente terá dificuldades de negociar com uma assembléia política²⁸. Contudo, a única coisa que não se pode afirmar, sobre os homens que compuseram a primeira Assembléia Provincial, é que eles eram apartidários. O recente trabalho de Oliveira (2001) veio demonstrar que a montagem da referida assembléia obedeceu ao critério que norteou a criação da própria

²⁷ Os primeiros vinte deputados da Assembléia Provincial foram: Comendador Manoel Gonçalves de Moraes Roseira, Dr. José Matias Gonçalves Guimarães, Manoel Antônio Ferreira, Comendador Manoel Francisco Corrêa Júnior, Antônio de Sá Camargo, Dr. José Lourenço de Sá Ribas, Dr. Francisco José Corrêa, Dr. Jesuíno Marcondes de Oliveira e Sá, Francisco de Paula Ferreira Ribas, David dos Santos Pacheco, José Joaquim Pinto Bandeira, Manoel Inácio do Canto e Silva, Modesto Gonçalves Cordeiro, Antônio José de Faria, Fernando Antônio de Miranda, Manoel de Oliveira Franco, José Joaquim Marques de Souza, e Manoel Leocádio de Oliveira.

²⁸ Logo adiante, ainda neste capítulo, voltaremos a abordar este assunto mais detidamente.

província: a diminuição da influência do Partido Liberal em benefício do Partido Conservador. Entretanto, o argumento do apartidarismo não pode ser sustentado também por outro motivo.

“A primeira Assembléia Legislativa paranaense formada após a emancipação é o fórum mais representativo dos interesses sociais que compuseram o novo bloco no poder regional com a criação da Província do Paraná. Os seus integrantes podem ser classificados a partir de algumas estruturas centrais de poder social, econômico e político. Os grandes proprietários rurais representam um importante grupo social na Assembléia. Manoel Inácio do Canto e Silva, Manoel de Oliveira Franco, Manoel Antônio Ferreira e Manoel Gonçalves de Moraes Roseira possuíam grandes extensões de terras e significavam os interesses dominantes. Representando o litoral e a economia da erva-mate estavam presentes Manoel Antônio Guimarães (futuro Visconde de Nácar), Modesto Gonçalves Cordeiro, Manoel Gonçalves Marques e Manoel Leocádio de Oliveira. Todos ou eram proprietários de engenhos ervateiros ou estavam vinculados ao comércio do produto em questão. O tropeirismo e a pecuária nos Campos Gerais estavam representados por David dos Santos Pacheco (futuro Barão dos Campos Gerais), enquanto que Guarapuava se fazia representar por Antônio de Sá Camargo (futuro Visconde de Guarapuava). O veterano Joaquim José Pinto Bandeira, deputado provincial na primeira Assembléia de São Paulo, também trazia a sua experiência política. A grande novidade na primeira Assembléia Provincial paranaense era o ‘segmento jovem’ representado pelos bacharéis. Esta nova elite política do Império teria um papel fundamental na padronização e modernização burocrática. Eram Bacharéis: Francisco José Correia, José Lourenço de Sá Ribas, José Matias Gonçalves Guimarães, Jenuíno Marcondes de Oliveira e Sá e Manoel Francisco Correia” (OLIVEIRA, 2001: 148).

Em segundo lugar, Zacarias fortaleceu o poder de arrecadação do Estado. A fim de dar ao Governo melhores condições de ação e implementação de políticas, regulamentou diversos impostos como o imposto predial (a Décima Urbana), o imposto sobre reses

abatidas, o imposto sobre a aguardente, etc. É importante notar que este artifício será utilizado por Presidentes posteriores. Quase sempre que se deparavam com a necessidade de pagarem dívidas ou com a falta de dinheiro, para implementarem políticas, usavam o artifício de criar ou elevar os impostos. Esta política, porém, piorava ainda mais o quadro de crise, primeiro, porque desacelerava a produção, depois, porque inibia novos investimentos. Mais raras eram as vezes em que um Presidente mais bem informado, ou melhor assessorado, procurava pagar as dívidas sem comprometer a produção e os investimentos. Esse parece ter sido o caso de Joaquim de Almeida Faria Sobrinho, o segundo paranaense a ser nomeado Presidente desta Província (1886). Em seu relatório de 1887, afirmou, “se somos os primeiros a sobrecarregar de impostos a nossa própria produção, como poderemos esperar o desenvolvimento dela? Entre nós já se deu o fato de decretar-se imposto sobre indústrias que ainda estavam por nascer”. Ainda segundo este Presidente, afirma MARTINS (1995):

“As suas idéias em economia política eram avançadas, para o seu tempo e para o seu meio. Seu governo não foi de grandes realizações, pois a esse tempo a situação financeira da Província era considerada *aflitiva*. Mas nas suas opiniões sobre diversos setores da administração pública, vê-se um espírito claro e alto, que tocou nos problemas vitais de sua terra com capacidade para os resolver, se outros fossem os imperativos da hora que lhe coube na direção da Província” (MARTINS, 1995: 423).

Qualquer que fosse o Governo de plantão, este não podia deixar de lidar com a desconfortável questão de como dotar o Estado de recursos que propiciassem a montagem de um aparato mínimo de administração pública. Fosse qual fosse o Governo, todos se deparavam, conscientemente ou inconscientemente, com a contradição básica: para o

Estado justificar a sua existência ele necessita de recursos financeiros que são extraídos da sociedade (ou melhor, do mercado) contudo, ao fazê-lo, ele pode gerar um efeito recessivo sobre a economia, o que pode deslegitimar o próprio Estado. Isto equivale a dizer que o tamanho de um Estado (ou sua capacidade de expansão) também é determinado pelas “condições de mercado”.

Finalmente, em terceiro lugar, Zacarias iniciou um processo (que não se esgotou em seu governo) de concentração e organização do poder estatal. Tal poder é essencial para a subsistência do Estado. Sem ele faltaria autoridade inclusive para cobrar impostos. Foi neste aspecto que MARTINS (1999) viu em Zacarias de Góes e Vasconcelos um “herói civilizador”. A criação da força policial e a solicitação do Governo Imperial de instalação de guarnições militares em vários pontos do interior da Província fazia parte da construção do poder estatal. É o que garantiria o pronto cumprimento das determinações do governo provincial na maior parte do território. Nas palavras do próprio Zacarias:

“O uso de armas defesas (*sic* !) [proibidas] era, por assim dizer, um direito consuetudinário neste país. O vasto poncho, de que serve-se a maioria dos habitantes, e as largas e estrepitosas chilenas não eram artigos mais essenciais ao trajar de um homem de povo do que inseparável cartucheira, a faca e as pistolas, já não digo em viagem, nas estradas, ou em seus trabalhos de campo, mas em passeio à cidade e (parece incrível) até nos templos do Senhor. Ora esse costume [...] era eminentemente oposto à segurança individual, porque, de um momento para outro, pelo mais insignificante pretexto, podiam funcionar, como tantas vezes funcionaram, aqueles instrumentos mortíferos e, pois, cumpria por termo à moda. Expediu, por consequência, o chefe de polícia ordens terminantes contra o uso de armas defesas, que foram seguidas do melhor resultado nesta cidade e nas grandes povoações, onde a ação da polícia pôde tornar-se efetiva. [...] A índole deste povo é tão dócil que basta uma advertência para levá-lo ao caminho do dever, e a prova disto tendes em que a

simples palavra do vigário da capital, declarando não consentâneas com o respeito devido à casa de Deus o uso do poncho e das chilenas dentro dos templos, bastou para aqui dar cabo desse antiquíssimo hábito” (citado por MARTINS, 1999: 65-66).

Estamos, portanto, diante de um fenômeno em que o Estado, para realizar-se como tal, precisa concentrar em si, com toda a exclusividade possível, qualquer uso da violência. O poder estatal não admite poderes concorrentes, por isso ele se manifesta como poder *erga omnes*. Para ser efetivo este poder precisa ser organizado. Por isso, Zacarias procurou não apenas criar a Companhia de Força Policial, mas também distribuí-la entre as três Comarcas da Província: da Capital, de Paranaguá e de Castro. Esta preocupação era justificada, principalmente, pelo fato de haver constantes ataques das populações indígenas às fazendas. Disto, o que queremos deixar claro é que a Constituição de um Estado depende do grau de monopolização do exercício da violência. Uma etapa tão necessária quanto a montagem de um aparelho de extração de renda do mercado. Pré-requisitos tão necessários que Elias (1993) sugere que as duas primeiras burocracias aparecerem no interior do Estado são as ligadas à força militar e ao fisco. Não há quem apareça primeiro, uma pressupõe a outra. É claro que tal processo de monopolização da violência requer certa “civilização” das pessoas. Por isso os antigos, como Aristóteles, achavam que a *pólis* não se destinava somente a oferecer segurança ao cidadão, mas também de levá-lo a viver uma vida *virtuosa* (MIRANDA FILHO, 2004:23-50). Portanto, não bastava o Estado reduzir todos à impotência, como queria Hobbes (1996). O próximo passo era realizar a passagem “do sangue à doce vida”, como sugere o subtítulo do livro de RIBEIRO (1990). Somente um Estado que consegue monopolizar a execução da violência pode emergir como juiz e distribuidor da justiça entre os comandados. Mais uma vez o nosso desconhecimento de

estudos que abordam este “processo civilizador” no Paraná, a partir de 1853, não nos permite concluir nada mais, além do fato de que os mais resistentes ao poder concentrador do Estado foram os povos indígenas. Ao que tudo indica pelas limitações do próprio Estado²⁹

A contínua aceitação pacífica do abandono das armas por parte da população civil dependia de seu nível educacional. Por isso a expansão dos Estados Modernos teve desacompanhada da universalização da evolução. Uma das ações mais determinadas do Presidente Zacarias foi justamente tentar reverter a caótica situação em que se encontrava a chamada “Instrução Pública”. Se a aceitação dos novos poderes sobre os indivíduos dependia da educação³⁰ então, segundo o próprio Presidente, “fazê-la chegar a todas as localidades é indeclinável e urgentíssima necessidade” (MARTINS, 1999:67). Sua preocupação abrangia o sistema de ensino como um todo. Não concordava com as disparidades de salários entre os professores, nem com a ausência de determinadas matérias na grade curricular do ensino primário.

De tudo isso, o que nos interessa aqui é que a edificação do Estado na Província do Paraná obedeceu a mecanismos muito parecidos àqueles descritos por Weber (2001) e Elias (1993) quando da formação dos Estados modernos (mecanismo monopolista, construção da burocracia, etc.). Apesar das ações do Governo Provincial (e também os da República Velha) terem se preocupado em criar os pressupostos infraestruturais que promoveriam tanto o desenvolvimento econômico quanto a integração da Capital com o

²⁹ Certa vez, quando falava das dificuldades que a Companhia de Força Policial vinha enfrentando na tarefa de conter os ataques indígenas, o Presidente Zacarias mencionou: “Não há ainda funcionários encarregados especialmente da catequese e civilização dos indígenas que orientem-no com seus esclarecimentos” (citado por MARTINS, 1999: 66).

³⁰ Sobre o papel “civilizador” ou “condicionador” da educação no Paraná, ver Trindade (1996).

restante da Província, e deste com o restante do Império³¹. Contudo, vimos que tal Estado sofria limitações importantes que o impossibilitava de se desenvolver e constituir-se num aparelho especializado de administração pública. Cabe, então, indagar: Quais fatores contribuíram para a expansão do Executivo Paranaense? Pensamos que a resposta a tal pergunta se desenrola numa série de fatores condicionantes que, cada qual a seu tempo, formarão um quadro favorável à ampliação das atividades estatais. Optamos por elencar esses fatores em dois grandes grupos, conforme a argumentação que segue cada um. Um deles é o principal objeto deste capítulo, o outro, do seguinte.

O primeiro dos condicionantes da ampliação das atividades estatais no Estado do Paraná foi o advento da República. A principal contribuição do novo regime imposto em 1889 foi a alteração do contexto institucional em que operavam os governos regionais. Novas relações foram estabelecidas entre o Governo Central e os Estados. A adoção do Modelo Constitucional Federativo, em 1891, possibilitou o surgimento de novas manifestações políticas, sociais e culturais.

Politicamente, a autonomia que os Estados Federados e a Municipalidade alcançaram foi de importância vital para que as elites políticas pudessem desenvolver seus aparelhos administrativos com liberdade decisória. É claro que apenas a adoção do federalismo não é suficiente para se verificar a hipertrofia do aparelho de administração pública estadual. O que estamos defendendo é que o novo arranjo institucional convidava os governos a fazê-lo. Se é próprio do regime federativo não somente a boa distribuição de poderes entre o poder central e os Estados relativamente autônomos, mas também, como é

³¹ Segundo Martins (1995), as curtas administrações provinciais se notabilizavam por ações técnicas. O governo de André de Pádua Fleuri (1864-1866), por exemplo, incumbiu José e Francisco Keller da exploração dos rios Ivaí, Tibagi e Paranapanema, além de estudos para a comunicação fluvial com a Província de Mato Grosso.

típico dos regimes federativos, uma transferência real de atribuições (que antes era do Poder Central) para as Unidades Federativas, então podemos afirmar que houve não apenas a possibilidade, mas uma necessidade do desenvolvimento dos aparatos estaduais de administração pública.

“Portanto o Governo Federal, diferentemente do Estado Nacional, que visa tornar homogêneas todas as comunidades naturais que existem no seu território, procurando impor a todos os cidadãos a mesma língua e os mesmos costumes, é fortemente limitado, porque os Estados federados dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004: 481).

Diferentemente do Estado Nacional (unitário), os Estados Federais gozam de autonomia relativa para administrar seu próprio território dando-lhe um conteúdo específico, orientado pela cultura e tradições regionais. O Poder Central não deveria mais preocupar-se com a difusão de uma “Cultura Nacional”, pois as unidades federativas teriam independência suficiente para promover e zelar pelas suas características culturais, especificidades que as diferencia umas das outras.

Para este momento o mais importante é notarmos que a União conserva sua autoridade sobre determinados assuntos (como a segurança externa e a economia) e Estados e Municípios sobre outros. Os últimos, embora gozassem de mais autonomia na República Velha do que hoje, tiveram um significativo acréscimo no poder de auto determinação de suas próprias políticas.

“a Constituição de 1891 deixou aos Estados o cuidado de se organizarem de modo que a autonomia dos municípios fosse assegurada em tudo o que disse respeito ‘aos interesses particulares. O resultado dessa

confiança foi a destruição da autonomia municipal pelas oligarquias que dirigem a política dos Estados” (ARAÚJO, 1974: 98)

Portanto, quem emerge como um superpoder local são os Estados., que passam a controlar diretamente recursos e a gerirem programas de vital importância para a manutenção de suas populações. Com isso, ainda que houvesse diferença de níveis de importância entre as unidades federadas, estas passaram a ter grande relevância na medida em que, dependendo da política adotada sobre suas populações e seus territórios, poderiam influenciar os resultados da política global do país. Este fator abria a possibilidade de aumento das responsabilidades dos Executivos Estaduais e, conseqüentemente, da expansão das administrações públicas regionais³².

O segundo aspecto condicionante da construção de uma burocracia administrativa estatal paranaense foi o surgimento de uma classe média, notadamente na Capital. Era uma classe bastante heterogênea, pois se formava por processos sociais diferenciados, daí, às vezes, falarmos em *classes médias*. Primeiramente, destaca-se o papel da industrialização do mate na formação desses setores intermediários da sociedade. É provável que a passagem do modelo da produção *putting-out system* para o sistema fabril, destacado por Pereira (1996: 42-44), tenha em muito contribuído para a formação de um contingente numeroso de *exército industrial de reserva*, mas também de um número considerável de ex-produtores empobrecidos que se transferiram para a Capital. Em Curitiba, muitas vezes, graças ao bom relacionamento que mantinham desde outrora, conseguiam empregos ou mesmo montavam um pequeno negócio, fugindo da extrema pobreza que caracterizava os segmentos socialmente inferiorizados. Em segundo lugar, a

³² Mais adiante voltaremos à questão do federalismo e suas implicações para a formação do aparelho paranaense de administração pública.

transferência de uma quantidade razoável de fazendeiros - tropeiros para a Capital, acabou contribuindo para a composição da classe média. Tal ocorrência deu-se em consequência quase imediata do fato de que, por volta do advento da República, a produção industrial ervateira era a atividade econômica de maior relevância no Estado, ofuscando, ou mesmo abalando o *status* econômico e social de alguns fazendeiros - tropeiros. Este quadro específico, juntamente com a conjuntura de crise que estremecia a economia paranaense, parece ter forçado um número razoável deles a abandonar as atividades agro-pecuárias e se transferir para Curitiba passando, muitas vezes, a atuar em profissões liberais e no comércio³³.

Como aconteceu na maior parte dos Estados brasileiros, o Paraná do período “entre séculos” (XIX –XX) passou por intensas transformações. A crise econômica motivada pela ainda baixa comercialização da madeira e as dificuldades de comércio com a Bacia do Prata acarretou sensíveis perturbações não apenas de ordem econômica e política, mas principalmente social. Assim, já nas primeiras décadas do século XX a economia paranaense dava sinais de que o ciclo da erva mate chegava ao fim. Por ser uma economia dependente da exportação de produtos primários, principalmente para Argentina, Uruguai e Chile, o Paraná se via constantemente à mercê das oscilações do mercado internacional. Uma análise mais acurada mostra que a economia ervateira foi “sacudida” pelas inconstâncias do mercado por todo o tempo que perdurou este ciclo (1851-1940), mas foi somente a partir da Proclamação da República, e da subsequente crise que se abateu sobre a

³³ Ambos os grupos (produtores despojados e fazendeiros-tropeiros arruinados) podem ser denominados pela expressão “grupos destituídos”, como sugeriu Saes (1975).

economia brasileira, que ela passou a dar os primeiros sinais de colapso³⁴ (BONI, 1985; FRITSCHI, 1989).

Entretanto, este cenário tempestuoso não implicou uma inatividade do aparelho estatal. Apesar dos picos de crise da economia abalarem sensivelmente a arrecadação do governo estadual³⁵, a República Velha foi um tempo de altos investimentos em infraestrutura e modernização do Estado³⁶. É verdade que desde a Emancipação, em 1853, o Paraná vinha sofrendo um processo de modernização, mas foram nos primeiros anos de República que ele se tornou mais visível. A jovem capital, Curitiba, tornara-se um próspero centro de negócios. Na maior parte das vezes as mercadorias, ao tomarem o rumo do porto, via Estrada de Ferro do Paraná, passavam por Curitiba. Com isso, a cidade adquiriu relevância não só como “ponto nodal” nas estradas de transporte do Estado, mas também pelo fato de grande parte dos produtores passarem a domiciliar na Capital, já que era aqui que ocorriam as transações comerciais internas e externas. É bom lembrar que o Paraná não vivia só da erva mate. A madeira, apesar de vir sendo extraída e comercializada desde o

³⁴ Sobre os fatores externos que contribuíram para o agravamento da crise das exportações paranaenses da erva-mate, afirmou Kroetz (1985): “a guerra civil do Uruguai, um dos principais compradores, a crise porque passou a Europa nesta época (1893), reduziram as exportações das Repúblicas do Prata e do Chile e, conseqüentemente, a sua capacidade de importar” (p. 196)

³⁵ Em 1898, o então Secretário de Estado dos Negócios das Finanças, Luiz Antônio Xavier, já propunha contornar a crise fiscal do Estado via redução de gastos na proporção da arrecadação, racionalização dos serviços públicos (de modo que se pudesse dispensar parte do funcionalismo público), supressão de subvenções e despesas que não davam retorno positivo, e o corte de concessões de impostos. Segundo o Secretário, se tais medidas não fossem tomadas os *déficits* se sucederiam “de exercício em exercício” impedindo os serviços que deveriam ser realizados no futuro (apud POMBO, 1980).

³⁶ É digno de nota o esforço despendido pelo Estado a fim de dotar o sistema econômico de uma infraestrutura tal que possibilitasse um escoamento rápido da produção, eliminando o risco de deterioração da mercadoria ao longo do transporte lento e danoso sobre carroças. Daí toda a atenção dada às ferrovias. Primeiramente, a implantação da Estrada de Ferro do Paraná (1880-1885), que ligava Curitiba aos portos de Paranaguá e Antonina, principalmente para a exportação da erva-mate; em segundo, a Estrada de Ferro Norte do Paraná (1908), que chegava até a Colônia Assungui, com o objetivo de deslocar produtos agrícolas e minério; o Ramal Parapanema (1911), com a intenção de ligar a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande do Sul à Estrada de Ferro Sorocabana, atravessando o Norte Pioneiro; também o Ramal Serrinha-Nova Restinga (1914) da Estrada de Ferro Norte do Paraná, surgiu da necessidade de reconstrução do trecho Serrinha-Porto Amazonas; a Estrada de Ferro Mate-Laranjeiras (1918), obra da iniciativa privada que ligava Guairá até Porto Mendes; todas constituídas na ânsia de aparelhar a infraestrutura do sistema de transporte agilizando a exportação dos produtos (KROETZ, 1985).

Império, sob a República teve maior incentivo para o desenvolvimento. Os madeireiros melhoraram o sistema de secagem com vistas à exploração em larga escala, de modo que, entre 1896 e 1898 o total exportado já correspondia a 4% da renda do Estado, além de, neste mesmo final de século, existirem por volta de 64 serrarias no Paraná. Em decorrência disso instalou-se na Capital do Estado uma fábrica de palitos de fósforos, em 1903, e que passou a gerar nada menos que 20% da receita estadual (KROETZ, 1985).

Qual a importância de todas estas informações contidas nos dois últimos parágrafos, no contexto deste capítulo? Enorme, principalmente se levarmos em conta que essa mudança econômica, ocorrida desde meados do século XIX até as primeiras décadas do século XX, implicou em novas relações sociais. A inserção do Paraná no mercado mundial de produtores de bens primários acarretou importantes mudanças, principalmente na Capital. O *status* de Província, alcançado em 1853, fez com que Curitiba passasse a ser habitada por uma quantidade sempre crescente de funcionários públicos, alguns desempenhando funções que requeriam formação bastante específica. Dentre estes agentes governamentais merecem destaque os oficiais do exército. Como a capital dos paranaenses passou a sediar efetivos militares e considerando que, a partir do final do século XIX, seus oficiais começaram a acumular cada vez mais reputação e prestígio social, então podemos sugerir que formavam uma categoria social de considerável peso no cenário político local.

“Por outro lado, o estágio em que se achava a economia capitalista requeria uma expressiva gama de novas profissões e funções sociais. Como disse anteriormente, a atividade de exportação via Porto de Paranaguá fez de Curitiba uma cidade mais dinâmica. Isto não só reclamava um aumento de funcionários do governo (judiciário, polícia, secretarias de estado, enfermeiros, etc.), mas também de empregados privados e autônomos. Um número cada vez mais

crescente de advogados, professores, médicos, escritores, engenheiros, funcionários de escritórios, etc³⁷. Havia também uma porção estimável de funcionários de firmas especializadas como companhias de seguros, bancos e redação de jornais. Finalmente, Curitiba tinha uma grande quantidade de comerciantes os quais, comumente, pelos interesses e forma de ação, são vistos pelos estudiosos como integrantes da classe média” (CUNHA FILHO, 2004: 07-08).

Assumimos, portanto, que a diferenciação econômica porque passava o Paraná desde 1853 também provocou uma diferenciação social. Quanto mais se adentrava o tempo da República, mais a sociedade paranaense sofria um processo de transformação social, que faria novas formações sociais e que tinham suas origens precisamente na forma em que seus integrantes estavam inseridos no processo de produção capitalista. Apesar da heterogeneidade que caracterizava esta classe, o principal elemento diferenciador em relação às outras classes da sociedade é justamente a forma como está integrada no sistema de produção de mercadorias. É este lugar ocupado pela classe média no mecanismo geral de extração de mais-valia que a torna um corpo diferente na sociedade. Ela se difere, portanto, não somente da burguesia, mas também do proletariado. Às vezes ela não se reconhece na primeira (chegando a tê-la como inimiga), nem se reconhece na segunda, pois o lugar que ocupa na divisão social do trabalho a força a se representar como algo diferente do operariado, por dois motivos: a) seu trabalho torna-se mais limpo, mais intelectualizado (o marco simbólico dessa diferenciação social é o aparecimento dos “White Colors”); b): vive da mais-valia produzida pelos operários. (SAES, 1985:10).

³⁷ Quem quer que tenha trabalhado com fontes da imprensa periódica dos primeiros anos do século XX, teve a oportunidade de ver esses profissionais oferecendo seus serviços nos classificados.

Outro fator material que também determinou a construção de um moderno aparato de Administração Pública no Paraná foi o desenvolvimento dos cursos superiores no Brasil e, conseqüentemente, da proliferação de profissionais especializado nas questões mais diretamente ligadas ao processo de desenvolvimento econômico e de modernização da sociedade, notadamente, engenheiros e economistas.

O ensino técnico-científico no Brasil, pelo menos no início, foi determinado por duas forças contraditórias. De um lado, se fazia sentir a pesada tradição portuguesa caracterizada pela formação religiosa e jurídica e por um desprezo à ciência. Esta tradição se fez quase unânime no Brasil Colonial e Imperial. As exceções ficavam por conta da criação da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, em 1873, cuja principal motivação foi a necessidade de separar os cursos de engenharia da carreira militar; e a criação da Escola de Minas de Ouro Preto, em 1876, por iniciativa do próprio Imperador, que pretendia injetar conhecimentos específicos e pessoal técnico na indústria siderúrgica mineira, promovendo o seu desenvolvimento (DIAS, 1994:15). De outro lado, o intenso progresso econômico alcançado pela Inglaterra e EUA deixava claro para as elites do Brasil que o desenvolvimento do potencial econômico do país passava pela especialização do conhecimento e pelo fomento ao ensino técnico-científico. Durante o Império, intensos foram os debates e as experiências, apesar de poucos os interessados na questão, levando em consideração esta constatação (LANDGRAF, TSHIPTSCHIN, GOLDENSTEIN, 1994; NAGAMINI, 1994).

É inegável que a participação de técnicos nos postos executivos da política do Império era pequena, se comparada à presença dos bacharéis, e que tendia a desaparecer quanto mais se aproximava de 1889. Entretanto, estes profissionais já vinham aumentando

sua participação no Legislativo Imperial (CARVALHO, 2003:105). A atuação destes especialistas na Primeira República tem sido objeto de debates entre os estudiosos. A opinião mais defendida é aquela que afirma que o primeiro momento da República continuou a ser dominado por bacharéis que representavam os interesses das elites locais nos Estados recém autônomos. Para grande parte dos estudiosos a política patrimonialista reinante nos Estados durante a República Velha é o maior indício da *permanência* de padrões de administração pública do passado.

“A proclamação da República poderia ter trazido algumas alterações nesse quadro. O grande envolvimento de intelectuais positivistas e militares nos primeiros anos da política republicana poderia ter aberto, momentaneamente, oportunidades para elementos de formação técnica na administração pública. A momentânea hegemonia do pensamento positivista não foi capaz, contudo, de sustentar um projeto de ‘direção técnica do Estado’. O curto período de intervenção militar e de política econômica não-ortodoxa, além disso, não, poderia ter dado oportunidade à criação e controle de novos órgãos técnicos no Estado ou de ampliação de postos na indústria” (DIAS, 1994: 18).

A idéia corrente, portanto, é que os técnicos não conseguiram dominar os aparelhos estatais, nos diversos Estados da Federação, impondo-lhes “direção técnica”, dando espaço para a permanência dos representantes dos interesses oligárquicos. Logo adiante, ainda neste capítulo, voltaremos a esta questão, não com o intuito de questionar esta posição, mas de dar-lhe um contorno mais preciso no que diz respeito ao Estado do Paraná.

Por hora, importa saber que o advento da República facilitou a multiplicação de especialistas no Brasil. Devido à diminuição do controle sobre a estrutura de ensino,

diversas escolas de engenharia passaram a surgir³⁸. Aos poucos os engenheiros passaram a constituir um corpo de profissionais com interesses bem definidos. Os primeiros anos do século XX foram de intensas lutas pela regulamentação da profissão. Os interesses dos engenheiros brasileiros conflitam com os interesses dos engenheiros estrangeiros. O problema é que devido a dependência do Brasil da tecnologia externa (principalmente européia), o país era obrigado a contratar os estrangeiros para executarem serviços, e se levarmos em conta que o Estado brasileiro travava uma luta para se aparelhar tecnicamente, então não será difícil entendermos quantos especialistas “gringos” não faziam parte da administração pública brasileira. Além disso, como não havia obrigatoriedade de diploma de engenheiro para o exercício de qualquer atividade afim, deduz-se que os engenheiros nacionais sofriam a concorrência de qualquer outro nacional de saber prático.

A primeira vitória da categoria veio de São Paulo, em 1907. Segundo DIAS (1994), “instigado por movimentos locais de profissionais de engenharia” o Tribunal de Justiça de São Paulo, em um acórdão de 17 de agosto, passou a exigir diplomas para o exercício de cargos públicos de engenheiro. Esta legislação veio satisfazer um outro interesse da categoria: a criação de uma reserva de mercado exclusiva para sua atuação profissional. Outras tentativas ocorreram, tanto no plano federal como no estadual, de acomodar os interesses dos engenheiros. Entretanto, foi somente em 1933, sob o governo Vargas, que se deu um tratamento jurídico mais abrangente a questão dos engenheiros. O Decreto nº 23.569, de 11 de dezembro, apreciou em conjunto as profissões de engenheiro, arquiteto e agrimensor. Além de incorporar as conquistas das legislações anteriores,

³⁸ Em 1894, é fundada a Politécnica de São Paulo; dois anos depois a Escola de Engenharia da Mackenzie; em 1895, é criada a Escola de Engenharia do Recife e, em 1897, a de Porto Alegre (DIAS, 1994: 35).

decretava a “inclusão do setor privado na obrigatoriedade de empregar profissionais diplomados e a fiscalização da medida por um órgão estatal” (DIAS, 1994:38).

Constatamos, portanto, o aparecimento de uma categoria profissional bastante consciente e combativa por seus interesses. O resultado disto será a constituição de uma administração, tanto na União como nos Estados, progressivamente especializada.

Quanto aos economistas, seu reconhecimento enquanto categoria profissional relevante para o desenvolvimento foi menos combativo. Se os engenheiros primeiro apareceram no conflituoso cenário sócio-político brasileiro e depois iniciaram uma luta pelo reconhecimento da relevância de seus conhecimentos especializados, os economistas fizeram o caminho inverso: primeiro foram reconhecidos, depois foram colocados “em série” no mercado.

“No Brasil, a década de 30 se abriu com uma revolução que, embora abrigasse variados e divergentes projetos políticos e educacionais, convergia para o reconhecimento da necessidade de se substituir a mentalidade ‘retórica’ e ‘bacharelesca’ por uma mentalidade ‘científica’, que desse conta das ‘reais’ condições do país. A criação de cursos universitários de economia se inseria na reforma universitária proposta pelo ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, que previa novos cursos profissionais de nível superior fora da trinca direito-engenharia-medicina. Entre os projetos apresentados figuravam o de criação de uma faculdade de ciências econômicas e políticas na Universidade do Rio de Janeiro e o de reorganização do ensino comercial, através da criação do Curso Superior de Administração e Finanças. Esses projetos revelam a preocupação de formar quadros capazes de levar adiante a tarefa de especialização e diferenciação do Estado, de modo a aumentar a eficiência na esfera da administração pública” (MOTTA, 1994: 84-85).

Podemos chegar a algumas constatações a partir da citação acima. A primeira delas, é que o Estado que começa a se construir a partir de 1930 passa a se tornar auto-consciente, isto é, começa a pensar o seu papel na sociedade e a definir novos espaços de atuação. Os diagnósticos que apontam a deficiência ou carência de certos profissionais de conhecimentos especializados para o cumprimento de tarefas estatais específicas é a maior evidência dessa capacidade do Estado brasileiro pós 30 de pensar a si próprio. A segunda constatação, é que a facilitação da entrada de engenheiros profissionais no seio do estado pode ter contribuído para esta inversão do padrão oligárquico - patrimonialista para o técnico - burocrático. A terceira, se refere ao fato da crise de 1929 ter como consequência a ampliação das atribuições do Estado. Todas as novas responsabilidades do governo, doravante, serão cobertas pelo “manto” do planejamento, que requeria cada vez mais especialização da burocracia pública.

Foi da tomada de consciência da defasagem entre o crescente desenvolvimento econômico e social, pretendido pela Administração Vargas, e a falta de produção e conhecimento “científico” sobre a realidade do país, que nasceram as primeiras iniciativas de criação de “modernos” centros de formação de quadros administrativos³⁹. Foi assim que, em 1933, surgiu a Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, e em 1934, o Instituto de Ciências Econômicas e Comerciais, também em São Paulo; a Escola de Economia e Direito da Universidade do Distrito Federal apareceu em 1935; entre outras.

A partir de então os egressos dessas escolas de economia passaram a abastecer tanto o mercado como o Estado. No interior deste foram tomando consciência do seu papel

³⁹ Com isso não queremos dizer que não havia economistas ou administradores no Brasil pré-1930. Segundo Motta (1994), “o estudo da economia não estava ausente do currículo do ensino superior no Brasil. Desde o século XIX, a cadeira de Economia Política fazia parte dos currículos das faculdades de Direito e das Escolas Politécnicas, tendo sido ministradas por algumas figuras de projeção nacional, como Visconde do Rio Branco, Vieira Souto e Serzedelo Correia” (p. 85).

(isto é, da categoria profissional) no processo de desenvolvimento capitalista. Auto-conscientes dos próprios interesses, os economistas passaram a criar seus próprios espaços no interior da máquina pública.(GOUVEA, 1994; SOLA, 1998; MOTTA, 1994).

É muito provável que estes três determinantes do crescimento do aparelho de administração pública paranaense, arrolados até aqui, estivessem de alguma forma conectados. É possível que a mudança institucional que promoveu o federalismo brasileiro tenha favorecido enormemente a entrada de especialistas, notadamente engenheiros e economistas, na administração estadual, já que, a descentralização e a autonomização das unidades federadas facilitaram o desenvolvimento de agências estatais especializadas no interior desses Estados⁴⁰. É de se supor, ainda, que a classe média tivesse um envolvimento em tudo isto. O que podia ocorrer não apenas quando ela demandava novos serviços ao poder público, mas também quando se verifica que grande parte dos especialistas contratados pelo Estado era proveniente da classe média.

Finalmente, o quarto determinante material da ampliação do poder do Estado é a questão territorial. Não estamos afirmando que esta questão por si só, clamava pela presença mais pesada do Estado. O que vamos tentar demonstrar no desenrolar deste argumento é que o problema territorial foi o resultado final de uma série de outras questões que careciam de resolução a partir do Estado. Estudando-o, portanto, temos a oportunidade de identificar uma série de elementos que contribuíram para o aparecimento de uma burocracia estatal mais especializada , mais profissional.

⁴⁰ Vamos citar um exemplo que conhecemos com maior propriedade. A criação das Secretarias de Obras Públicas e dos Departamentos de Urbanismo das principais cidades do Brasil ocorreram nas primeiras décadas do século XX, após a atribuição de autonomia administrativa e orçamentária às cidades. É também por este motivo que datam desta época as primeiras reformas urbanas das grandes cidades. O que deve ficar claro neste caso é a entrada em massa de especialistas, principalmente engenheiros, nos aparelhos municipais de administração pública.

Já é mais que sabido que os portugueses tinham uma certa dificuldade em ocupar extensos territórios muito distantes da costa litorânea.(HOLANDA, 1995). Por mais que as bandeiras tenham ampliado os espaços ocupados pelos colonizadores lusitanos, estas terras interioranas (melhor, aquelas onde não havia ouro) demoraram a ser verdadeiramente colonizadas⁴¹. Por isso, muitas regiões do interior do país só se tornaram verdadeiramente conhecidas e habitadas no século XX.

“As primeiras tentativas, mais em razão de ordem militar que colonizadora, dos meados do século XIX, de expansão rumo ao Norte do Paraná, com o estabelecimento da Colônia Militar do Jataí e dos aldeamentos indígenas de São Pedro de Alcântara e de São Gerônimo da Serra, ou aquelas do último quartel do século, rumo ao Oeste do Paraná, com as colônias militares de Foz do Iguaçu e de Chopim, justamente porque não tinham função no sistema, haja vista a repetida observação dos relatórios oficiais de que os colonos tanto de uma, quanto de outras, não tinha onde colocar a sua produção agrícola, pela ausência de mercados e de transportes, não resultaram, na verdade, na ocupação colonizadora da terra” (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 213).

Somente no século XIX, portanto, os colonizadores buscaram penetrar no interior do Paraná, mais precisamente o Norte, com intenção de habitá-lo. A primeira fase de expansão para o Norte paranaense ocorreu a partir de meados do século XIX e perdurou até pouco antes da Proclamação da República. Esta fase não consistiu apenas pelo temido aumento da presença militar no interior do Império. A partir de 1860, motivados pela notícia da existência de grandes manchas de terras roxas (noticiadas pelos mateiros que

⁴¹ É claro que, além do fator cultural, havia a questão econômica. O ouro foi o principal motivador para o avanço dos portugueses rumo ao interior. Entretanto, recentemente, Tomazi (1999) chamou a atenção para o fato de “muitos estudiosos que contribuíram para o conhecimento da região norte-paranaense, e mesmo aqueles que apenas se referem a ela, entregam-se ao discurso dominante que omite ou desqualifica a presença indígena na região” (p. 52). Isto nos obriga a elencar, portanto, os habitantes indígenas que aqui viviam como um fator limitador da expansão lusitana.

perambulavam pela região), fazendeiros paulistas e mineiros penetraram o norte da recém criada Província do Paraná, seguindo o curso superior e médio do Itararé, e iniciaram a formação das primeiras fazendas, principalmente para a plantação de café.

Este estágio da “ocupação” do território paranaense é marcado pela falta de uma política específica. São iniciativas de fazendeiros e grandes proprietários que, espontaneamente, se lançaram no empreendimento de buscar novas terras. Predomina a grande propriedade, o colono era nacional, o trabalho geralmente assalariado e a produção era escoada exclusivamente por São Paulo. São desta fase os núcleos de Colônia Mineira (1862), Tomazina (1865), Santo Antonio da Platina (1866), Wenceslau Braz, e São José da Boa Vista (1867).

A segunda leva de imigrantes para o norte do Paraná vai ocorrer no início do século XX. Como este Estado ainda não havia ultrapassado suas cotas de produção de café não havia, como já ocorria em São Paulo, leis restritivas à cultura deste produto. Este segundo momento vai ser marcado pelo povoamento das regiões entre o rio Itararé e o rio Tibagi. Também caracteriza-se pela ocupação espontânea de fazendeiros individuais em terras que antes foram concedidas a posseiros e concessionários da região pelo Estado. A colonização não planejada desta região vai perdurar até 1920, mas não vai conseguir ocupar totalmente a área. Datam desta época a fundação de Jacarezinho (1900), Cambará (1904), Bandeirante (1921) e Cornélio Procópio (1924).

A partir dos anos 20, contudo, inicia-se uma nova fase de ocupação do território paranaense: a colonização dirigida. Fosse por empresas privadas de colonização, fosse por iniciativa oficial, este tipo de povoamento foi marcado pela racionalidade e pela tentativa de planejamento. Inicialmente consistiu na compra, por parte de empresas privadas, de

grandes extensões de terras para fins de loteamento em pequenas e médias propriedades. A mais conhecida dessas empresas foi a Paraná Plantations Limited, fundada em consórcio com a Companhia de Terras Norte do Paraná e com a Companhia Ferroviária São Paulo – Paraná.

“A Companhia de Terras Norte do Paraná, contando com técnica superior, organizou, em moles modernos, a colonização da imensa área que alcançaria 515 mil alqueires, dividindo-a em zonas que, após os serviços de medição e demarcação, abertura de picadas e estradas, eram sucessivamente colocadas à venda. Tibagi e Pirapó foram as primeiras zonas colonizadas, situadas que estavam mais próximas do escritório central da Companhia, localizado na área de Londrina. Depois, foram as zonas de Rio Bom, Primitiva e Paranhos. Finalmente, a zona de Ivaí” (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 215).

Tais zonas eram divididas em *glebas* de cerca de 15 alqueires. Patrimônios eram criados para dar suporte aos colonos. A maior parte dessas terras era objeto de disputas entre antigos concessionários e posseiros. A contenda terminava quando estas companhias de colonização compravam esses títulos e posses contestadas, e os revendia posteriormente dentro dos programas da colonização. Todas estas transações, tanto de compra como de venda, eram realizadas, quase sempre, dentro dos preceitos de respeito dos direitos de propriedade, de autonomia da vontade das partes no contrato, etc... Este liberalismo que regia a política de colonização paranaense sofreu um golpe no Período Vargas, quando o poder público estadual passou a intervir mais diretamente na distribuição territorial da população.

Outro fluxo de povoamento também ocorreu ao longo das matas à direita e à esquerda do Paraná e do Iguaçu. Além dos habitantes indígenas, originais da região, havia

apenas as Colônias Militares de Iguaçu e Chopim. Devido aos problemas de fronteira com a Argentina que, entre outras pretensões, objetivava os ervais da região. No final do século XIX, porém, o Governo do Estado passou a conceder enormes extensões de terras a companhias particulares. Enquanto o intuito do governo era a colonização da região, o intento das empresas era a exploração de erva mate e da recém descoberta riqueza da Região Sudoeste e Oeste do Paraná, a madeira de pinho. Prevaleceu o último interesse. O Estado, sem muito dinheiro e orientado por teses liberais, acabava se tornando em refém das políticas próprias dessas empresas. Raros foram os casos de promoção efetiva da colonização. Na maior parte das vezes esses empreendimentos levaram, para essas regiões, trabalhadores que viviam em situação de semi-escravidão⁴². Tudo indicava que a debilidade do Estado paranaense continuaria.

Além disso, nos primeiros anos do século XX também ocorreu a real colonização dessas regiões. Milhares de famílias vindas de Santa Catarina e, principalmente, do Rio Grande do Sul (devido ao crescimento da pecuária extensiva), começaram a habitar as terras do Sudoeste e Oeste do Paraná. Eram agricultores majoritariamente de origem alemã e italiana que, entrando no Estado por Pato Branco, começaram a se instalar nos vales dos rios Chopim, Piquiri e Paraná. Chegavam com algum recurso, não muito, para construir as instalações e efetuar o primeiro plantio, geralmente de cereais, e criação de porcos. Não contavam, portanto, com qualquer ajuda do

⁴² “Os trabalhadores da mata, geralmente brasileiros e paraguaios, empregados dessas ricas companhias, viviam, no entanto, em condições de miséria, transformados em verdadeiro servos. Os *mensu* (trabalhadores mensalistas), de Dom Allica, proprietário do porto Arteza e concessionário de extensos ervais, foram os mais conhecidos pelas brutalidades a que eram submetidos pelos feitores. A miséria e a exploração suportadas pelos trabalhadores foram, sobretudo, reveladas quando da passagem e estada, nessa região, das colunas revolucionárias de 1924” (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 218).

governo. A orientação liberal do Estado na política de ocupação de terras acabava privilegiando as grandes empresas.

Ocorre que a partir de 1930, influenciado pelo governo central, o Estado começou a exigir das empresas uma postura mais comprometida com a colonização. Para isso, o Governo não fazia apenas uso de duras ameaças, em grande número de concessões foram anuladas com base no argumento do não-cumprimento de cláusulas contratuais⁴³. A partir de então o Estado passou a gerir programas de colonização próprios. Tanto no Oeste e Sudoeste quanto no Norte do Estado, o governo passou a imprimir políticas de assentamento sobre terras que eram alvo de conflitos de propriedade. A maior parte dessas áreas estava *sob-judice* o que gerou uma enorme quantidade de conflitos. Além disso, esses programas governamentais atraíram toda a sorte de aventureiros mal intencionados, oportunistas e caloteiros, tanto na figura da pessoa física quanto na de pessoa jurídica. Em algumas regiões os conflitos adquiriram os contornos de revoltas populares. Um breve comentário sobre elas fez-se necessário porque evidenciam questões e problemas que importam para esta pesquisa.

Entre os últimos anos da década de 1940 e os primeiros dos anos 1950, o eixo Porecatú - Guaraci - Jaguapitã passou por dias agitados pela questão agrária. A gênese dos conflitos está na anulação da concessão de vasta área a Alves Almeida, pela Interventaria Manuel Ribas. Em seguida o Governo elabora um programa de colonização, fixando na terra, milhares de colonos nacionais sem, contudo, regularizar as áreas em favor destes, com a lavra de títulos de domínio efetivo. Além disso, não podemos esquecer que, de 1947

⁴³ E 1940, Manuel Ribas encabeçou uma campanha contra as empresas que haviam tomado conta e mantinham o controle de mais ou menos 59.000 Km² do território do Estado. O anulamento de concessões à Baviaco, à Anes e Cia, entre outras, garantiu a retomada do controle sobre cerca de três milhões de hectares de terras que, para o Governo, deveriam ser realmente colonizadas (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 219).

a 1950, ocorreu um fluxo quase intermitente de caboclos para essas terras, atraídos pela notícia de anulação de concessões e da conseqüente colonização estatal. O resultado foi a entrada de colonos não apenas em terras reavidas pelo Governo, mas também em terras de particulares.

Na tentativa de dar uma solução rápida, o governador propõe uma saída assistencialista: promete 10 alqueires de terras devolutas em Paranavaí, uma casa de madeira, transporte para cada família que concordar em sair das terras disputadas. Mesmo tendo que assumir o prejuízo das benfeitorias realizadas, das derrubadas das árvores, de limpeza do terreno, enfim, todo o trabalho empregado e capital despendido naquilo que os caboclos chamavam “formar um sítio”, ainda assim os colonos aceitaram a proposta do governo. No ano de 1950 não plantaram coisa alguma, esperando a remoção prometida pelo governo. Este, porém, não cumpriu o prometido, poucos conseguiram um acordo direto com o proprietário da terra. Em geral, tais acordos ocorriam pela indenização da benfeitoria pelo proprietário e, por outro, pela saída dos colonos da propriedade. O Governo, trocando a negociação pela truculência, reforçou o contingente policial na área de Porecatú e ameaçava “despejar” os colonos à força.

Sentindo-se traído na situação, esses “desesperançados da ação imparcial do Governo” como afirmaram Balhana; Machado e Westphalen (1969), acharam nas Ligas Camponesas, organizadas pelo PC do B, a esperança de dias melhores, isto é, de fazer parte da sociedade capitalista pela posse da terra. A partir daí os colonos passaram à saída enquanto não tivessem um lugar definitivo para morar e trabalhar sua própria terra. Um grupo armado foi organizado para resistir às investidas da polícia. O conflito armado começou quando esta tentou entrar na comunidade para achar o esconderijo do referido

grupo. Foram tocaiados pelos donos armados seis policiais e quatro colonos morrem, com muitos feridos de ambos os lados.

A partir de então, o movimento armado cresce tanto em número de integrantes como em organização. Em meados de 1951 “cerca de 300 a 400 sertanejos armados encontravam-se emboscados nas matas e picadões, de onde saíam apenas para incendiar, roubar, e mesmo matar, a pretexto de defenderem seu direito às terras” (BALHANA; MACHADO; WESTPHALEN, 1969:234). Entretanto, a partir de meados de 1951, sob orientação do novo governador do Estado do Paraná, Bento Munhoz da Rocha Netto, a polícia mudou sua estratégia de ação. Um efetivo de 250 homens passou a ocupar, sem violência, vários pontos e focos de resistência dentro da cidade de Porecatú. Aos poucos os lavradores eram atraídos para o entendimento e desarmados. Em março de 1952, o Governo do Estado declarou todas as terras em litígio de Jaguapitã, Porecatú e arredores, de “utilidade pública”. Com base no dispositivo constitucional do “interesse social”. Segundo Balhana; Machado E Westphalen (1969), esta foi a primeira vez no Brasil em que houve uma desapropriação com base no “interesse social”.

Cinco anos mais tarde, coincidentemente no segundo Governo Lupion, o Paraná foi “sacudido” por outra revolta de colonos. Dissemos que o poder público estadual praticava a doação de terras às empresas mediante duas situações: ora em pagamento de serviços de construção da infraestrutura, ora para a exploração dos serviços de colonização. Ambos os motivos levaram o Governo a firmar um contrato de concessão de terras à Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande (e, mais tarde, à sua sucessora, BRAVIACO). Após 1930, contudo, os contratos dessa natureza foram anulados e as terras foram incorporadas ao patrimônio da União (não voltaram para o domínio do Estado). É preciso

não esquecer ainda que, a partir de 1940 projetos de colonização passaram a ser executados pelo Poder Público Estadual. Foi por uma dessas iniciativas que o Sudoeste e Oeste paranaense foram recebendo uma importante leva de imigrantes gaúchos e catarinenses. Estes entravam em verdadeiras “terras de ninguém”, construía casas, derrubavam matas, formavam sítios e concomitantemente, requeriam a legitimação de suas posses junto ao Governo. O tempo passava e não tinham qualquer definição.

Essa morosidade, entretanto, era causada pelo fato de grandes extensões de terras do Oeste e Sudoeste estarem, à época, *sub-judice*. O problema era que após a incorporação dessas terras no patrimônio da União, pelo Regime de Vargas, sua administração ficou a cargo da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União. Contudo, depois da derrubada de Getúlio, em 1945, o Estado do Paraná passou a contestar a interferência da União ao criar áreas Federais dentro do Estado; as companhias privadas, como a Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande, passaram a exigir as terras concedidas pelo Governo Estadual, antes de 1930; e a União se mostrava relutante em abrir mão de “suas” posses. Como se não bastasse a existência de milhares de colonos (incentivados pelo próprio Estado) fixados nessas terras, exigindo a legalização de suas posses; em 1950, a Superintendência das Empresas incorporadas ao Patrimônio da União alienou boa parte dessas terras, no valor de 170 milhões de cruzeiros, nos municípios de Palmas, Clevelândia, Pato Branco e outras localidades, em favor da companhia imobiliária Clevelândia Industrial e Territorial Limitada – CITLA, para pagamento de honorários por serviços prestados no valor de 8 milhões de cruzeiros.

A entrada da CITLA na disputa pelas terras já contestadas agravou a situação. Foi quando os colonos, que haviam entrado na região muito antes da CITLA, não

conseguiram despacho que lhes desse alguma garantia sobre a terra, esta empresa conseguia decisões que lhe eram favoráveis num curto espaço de tempo. Tanto é verdade que começou a vender parte de suas terras a outras empresas que vieram para a região. Algumas eram consideradas nada mais que subsidiárias da CITLA, como a Companhia Apucarana e a Companhia Comercial Agrícola Paranaense Limitada.

Ambas agiam com extrema violência para com aqueles que estavam sobre as terras que julgavam suas⁴⁴. Esta violência aumenta ainda mais entre os meses de maio e agosto de 1957. O objetivo dos métodos truculentos era forçar o colono a sair da terra ou fazê-lo pagar por ela. Este método consistia na contratação de jagunços por parte das empresas a fim de aterrorizarem os camponeses, fazendo-os assinar contratos de compra da terra. Alguns sitiantes, certos da legitimidade de sua posse, se recusavam a assinar, muito menos a pagar, pois não queriam negócios com tais companhias. Por intermédio dos jagunços, estas passaram a impedir as “queimadas” e o preparo de novas roças. Mas as represálias não consistiam somente nisso. Nesses três meses de escalada da violência no Sudoeste paranaense, os jagunços passaram a matar animais, incendiar casas e paióis e, sobretudo, assassinar colonos. Tornaram-se comuns as mortes de “espera”, onde os situantes eram fuzilados por tiros nos picadões ou tocaiados junto às margens dos rios e cujos corpos eram consumidos pela própria correnteza. O cenário era o mesmo em grande parte das cidades do Sudoeste e Oeste paranaenses: Capanema, Francisco Beltrão, Cascavel, Guaíra, Cruzeiro do Oeste e Goio-Erê. Em todas elas a cena se repetia diariamente: ou as famílias eram expulsas de suas terras ou eram mortas.

⁴⁴ Segundo Balhana; Machado & Westphalen (1969), em abril deste ano chegaram denúncia à capital, através da Assembléia Legislativa do Paraná, de que as empresas estavam utilizando métodos desumanos para forçarem os colonos.

Em agosto de 1957 o conflito atinge seu ponto crítico. Centenas de famílias passam a residir, sem abrigo, nas matas a fim de fugirem dos matadores a serviço das empresas. O medo, a insegurança, a falta de amparo e “não mais confiando nas autoridades estaduais, acusadas de boa vontade para com as companhias” (BALHANA; MACHADO; WESTPHALEN, 1969:237), levou uma parte considerável de colonos a optar pela reação armada. No início de agosto são denunciados conflitos armados em várias cidades, como Pato Branco e Francisco Beltrão, com mortos e feridos. Tanto o Oeste quanto o Sudoeste entram num clima de rebelião geral. Os colonos de Capanema, numa ação audaciosa mataram o gerente da Companhia Apucarana, o que levou as Companhias a contratarem mais pistoleiros e concentrarem jagunços. Em 14 de setembro ocorre a emboscada do quilômetro 17, quando um grupo de colonos surpreendeu uma camioneta que supostamente transportava jagunços. O saldo foi de vários mortos.

Ao temor da reação dos jagunços e da repressão policial, algo em torno de 2.000 colonos tomaram e bloquearam a estrada de Santo Antônio e o aeroporto. O clima era de convulsão em todo o Sudoeste. Os tiroteios eram constantes. Um grande número de famílias se refugiou nas matas ribeirinhas do Capanema⁴⁵. As notícias repercutem em todo o Brasil, mas principalmente no Paraná onde as autoridades eram acusadas de conluio com as empresas. Estas, contudo, continuavam a operar em toda a região cometendo, impunemente, atos de violência contra a população local, notadamente em Francisco Beltrão e Pato Branco.

⁴⁵ O medo fez com que muita gente se refugiasse no exterior. Centenas de famílias cruzaram as fronteiras com a Argentina em busca de segurança. Enquanto isso, a United Express noticiava, a partir da Argentina, a *revolución agrária brasileña*. A cidade de Posadas informou que cerca de 1.300 se refugiavam em terras Argentinas, e que a revolta de Santo Antônio e Capanema já havia feito 50 mortos (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 238).

“A 11 de outubro explode também a revolta nesta última, onde o temor de ataque por parte dos jagunços fez explodir a *revolução branca*. Convocados pela rádio local, todos os cidadãos de Pato Branco reuniram-se em Assembléia Geral do Povo que elegeu uma Junta Governativa da cidade, encarregada da sua defesa, enquanto não chegassem tropas regulares para guarnecê-la. Os colonos concentram-se na cidade, as estradas são vigiadas. Por sua vez, a população de Francisco Beltrão, que já atacara os escritórios da *Citla*, e destruíra seus papéis, adere à revolta de Pato Branco. Capanema e Santo Antônio também instalam juntas governativas” (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 238).

Reunidos pela Junta Governativa de Pato Branco, os colonos ultimaram as autoridades estaduais e fecharam os escritórios das Companhias da Região e a removeram os juízes e promotores das comarcas circunvizinhas (considerados parceiros dessas empresas) para então dissolverem a Junta. Os conflitos só cessaram com a proibição, pelas autoridades, das atividades dessas Companhias. Com a entrada, pacífica das tropas da Polícia Militar as Juntas se dissolveram. A paz, entretanto só reinou totalmente após Ney Braga assumir o novo governo, em 1961, e iniciar o desarmamento dos jagunços. Ao mesmo tempo a União iniciou um processo de desapropriação das terras doadas a CITLA. A criação do GETSOP – Grupo Executivo de Terras do Sudoeste e Oeste do Paraná – constituído de funcionários Federais e Estaduais, finalmente conseguiu ordenar as transações de terras na região paranaense.

O que há de importante neste imenso relato? Melhor, em que medida a questão territorial no Paraná influenciou a transformação de seu aparelho de administração pública?

Em primeiro lugar, a colonização do território do interior paranaense traduziu-se um crescimento das atividades econômicas. A erva-mate que reinava até a primeira década

da República começou a perder espaço relativamente a outros produtos, apesar do crescimento contínuo das vendas externas (PADIS, 1981).

O principal produto que “ameaçava” a economia ervateira era o café. Este produto, como vimos anteriormente, estava intrinsecamente ligado ao movimento de ocupação que ocorria no norte paranaense. Quanto mais imigrantes esta região recebia, mais a economia cafeeira crescia. Apesar de ter havido um ou outro pico de superprodução, a cafeicultura paranaense não obedeceu ao mesmo padrão da paulista. Enquanto esta se beneficiara dos “espaços” ainda existentes no mercado mundial e da conjuntura favorável ao comércio internacional, a primeira se desenvolveu sob a crise de confiança deixada pela crise de 1929. A economia cafeeira paranaense cresceu em uma conjuntura distante da ideal, pois o “estreitamento” do mercado mundial (principalmente, com o fechamento do mercado europeu) levou os países produtores ao estabelecimento de acordos sobre quotas de exportação. Como somente o mercado norte-americano se mantivera aberto, cuja capacidade de compra era de 17.000.000 de sacas (para uma produção mundial de 35.500.000 de sacas), os preços caíram assustadoramente forçando os países produtores, já em 1939, a estabelecerem acordos sobre quotas de exportação, a fim de garantirem preços mínimos (CANCIAN, 1981:36).

Contudo, a produção paranaense chegou várias vezes, até 1970, a atingir alguns picos de superprodução, justamente devido aos acordos internacionais que sustentavam os preços a índices razoáveis. Apesar disso, devido à conjuntura de crise, a cafeicultura paranaense não chegou a se constituir em monocultura.

O tempo de maturação dos pés de café, as constantes crises e as intempéries climáticas fizeram com que os cafeicultores não se limitassem somente ao plantio do café, mas que praticassem a combinação de culturas.

Para este estudo, a importância da economia cafeeira se dá em diversos níveis. Em primeiro lugar, o café atraiu uma quantidade significativa de capital estrangeiro para o interior do Estado. Nosso interesse neste assunto está centrado nas formas diferenciadas de relações entre capital e trabalho. Além disso, o fluxo de capital internacional não apenas contribuiu para o desenvolvimento do interior, mas também ajudou a criar uma elite dirigente que poderia rivalizar com as tradicionais elites da capital. Neste sentido, grandes companhias dividiam o espaço com as de colonização, só que atuavam como empresas agrícolas, explorando os fatores de produção de forma capitalista. Desta forma, o capital estrangeiro aplicado ao café contribuiu a invasão das relações de mercado ao campo.

Em segundo lugar, a economia cafeeira trouxe à baila uma segunda onda de investimentos públicos e privados, principalmente em infraestrutura. No início deste capítulo vimos que uma das principais atitudes dos Presidentes de Província eram os investimentos em infraestrutura. Como o mate era o principal produto de geração de divisas para a Província cabia aos primeiros governos criar as condições para que empresários do mate produzissem as divisas necessárias ao cumprimento das obrigações do Estado. A segunda leva de clamores por investimentos em infraestrutura começa, então, com a ampliação da cultura cafeeira. A ocupação de grande parte do território exigia a construção e ampliação não somente de estradas de ferro, mas também da rede rodoviária do Estado. Os departamentos governamentais ligados à criação e conservação da infraestrutura passaram a ter um peso impressionante com relação aos outros órgãos do governo.

Construção e conservação de estradas rodoviárias e ferroviárias, pontes, eletrificação, usinas energéticas, ampliação e conservação de serviços de água e esgoto, etc, todas essas necessidades impostas tanto pelo desenvolvimento do capitalismo no nível regional, como pela elevação do padrão de modernização da sociedade, exigiram do poder público estadual (e às vezes do federal, como foi o caso do Plano SALTE, por exemplo) uma intervenção direta na criação do ambiente para o desenvolvimento da capital.

RECURSOS DA UNIÃO CANALIZADOS PARA O ESTADO DO PARANÁ

1951	Cr\$ 20.000.000,00	Ministério da Viação
1952	Cr\$ 9.980.000,00	Plano SALTE
1954	Cr\$ 14.970.000,00	Plano SALTE
1956	Cr\$ 25.000.000,00	Ministério da Viação
TOTAL	Cr\$ 69.950.000,00	

FONTE: PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958, p. 80.

Outro índice interessante para a análise do ritmo de construção de obras de infraestrutura é o da quantidade de terra removida. Considerando que para o assentamento de trilhos, o corte de estradas, a criação de barragens para hidrelétricas, a construção de pontes, a canalização de água e esgoto, bem como as construções em geral exigem escavações, aterros, e movimentação de terras em geral. Daí a emergência do transporte de terras como indicador de trabalhos de infra-estrutura.

MOVIMENTO DE TERRA: VOLUMES ESCAVADOS E TRANSPORTADOS

ANOS	VOLUMES	CUSTO TOTAL em Cr\$	MÉDIA p/m ³ em Cr\$
1949	130.791,815 m ³	1.996.767,40	15,26
1950	1.022.913,161 m ³	16.432.679,00	16,06
1951	2.649.260,887 m ³	47.016.901,10	17,74
1952	2.304.932,091 m ³	53.062.721,30	23,02
1953	1.716.533,007 m ³	36.508.017,30	21,27
1954	746.473,225 m ³	18.696.662,50	25,04
1955	630.876,071 m ³	40.239.164,20	63,78
1956	657.299,529 m ³	18.398.126,80	28,00
SOMA	9.859.679,786 m³	232.351.039,80	23,56

FONTE: PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958, p. 81.

Podemos notar que os anos em que o Governador Bento Munhoz esteve no poder foram os da maior quantidade de movimento de terras. O que indica que este governador teve uma *performance* mais desenvolvimentista.

Da mesma maneira, os índices de investimentos públicos em rede de água e de esgoto mostram que existiu uma crescente preocupação com a ampliação dos serviços de saneamento. É interessante notar que desde a década de 1910 esses serviços se concentraram na capital. Somente a partir de meados da década de 1950 é que houve uma perceptível expansão para o interior. É verdade que em muitas cidades tal bem público de consumo coletivo estava a cargo das municipalidades. Mas também é verdade que a demanda por tais serviços que promovem o conforto urbano cresce com a ampliação da classe média. De qualquer forma, a partir de meados de 1950 o Governo do Estado vai

despender mais recursos com o saneamento, que se dará principalmente via contratação de empresas de obras públicas⁴⁶.

A emergência da promoção de obras de infraestrutura se fazia sentir na medida em que o café ia substituindo o mate na pauta das exportações. Na condição de Estado portador de uma economia primário-exportadora, todo o esforço realizado devia ser no sentido de capacitar tanto o agricultor para produzir⁴⁷, como os métodos de escoamento da produção até o exterior. Este último aspecto se evidenciou na questão do Porto de Paranaguá. Esta, assim como outras questões econômicas, evidenciavam a carga simbólica que permeava as discussões em torno da economia e desenvolvimento paranaenses: o Regionalismo. O problema é que com a ampliação das vendas externas efetuadas pelo Estado, o assunto do Porto de Paranaguá entrava na ordem do dia. Desde a segunda década do século XX as autoridades paranaenses se mostravam insatisfeitas com o fato dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro estarem acumulando altas somas com as taxas de embarque das exportações paranaenses via Porto de Santos e da cidade do Rio, respectivamente. A partir deste problema as discussões se avolumaram no Paraná e as ações as elites políticas adquiriram aspecto de um esforço de guerra, no sentido capacitar o Porto de Paranaguá para realizar as exportações paranaenses. É claro que isso dependia também de pesados investimentos em infraestrutura, que já vinha ocorrendo desde os últimos anos do Império. A partir de 1917, mais precisamente 14 de agosto, o então Presidente do Estado Affonso Camargo obteve a concessão do Porto de Paranaguá mediante contrato lavrado com a

⁴⁶ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958, p. 113.

⁴⁷ As palavras do Governador Moysés Lupion, em 1959, ilustram bem esta função do Estado: “No ensino rural criamos e instalamos, em convênio com o Escritório Técnico de Agricultura, a Escola de Laticínios e, em convênio com a Liga Desportiva do Norte do Paraná, a Escola Agrícola de Apucarana; ampliamos a ação da Escola de Pesca, em Paranaguá, na Ilha das Cobras”, ver: PARANÁ. *Mensagem do Governador do Estado*. 1959, p. 07.

União. Neste mesmo ano foi contratada a Companhia Nacional de Construções Cíveis e Hidráulicas para realizar as obras de infraestrutura no Porto⁴⁸. Desde então, o escoadouro de Paranaguá tornou-se uma questão de honra para todos os governantes do Estado.

“Até a década de 1920, não se fez regularmente exportação de café paranaense, via porto de Paranaguá. Em 1916, foram ali exportadas apenas 40 sacas de café, vindas do Norte. Em 1918, essa exportação alcançava 196 sacas, porém, em 1920 e em 1922, foram respectivamente embarcadas somente 4 sacas de café paranaense. Em 1923, 215 sacas. O ano de 1924, contudo inauguraria o fluxo normal do café do Norte do Paraná, rumo ao porto de Paranaguá, com a exportação de 29.521 sacas” (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969: 221).

Contudo, a capacitação do Porto de Paranaguá dependia, como se viu anteriormente, da dotação da malha viária do Estado de um eficiente sistema rodoviário e ferroviário que permitisse a chegada dos produtos até o litoral. Por isso, em 1959, quando anunciava em conjunto de medidas para aparelhar o sistema de transportes - o então Governador do Estado, Moysés Lupion, afirmava: “esperamos, com essa medida, que a ligação ferroviária Apucarana – Ponta Grossa, *via de redenção econômica*, uma vez que o café deve ser exportado pelos portos paranaenses – esteja inteiramente concluída até dezembro de 1960”⁴⁹. Entretanto, com todos os investimentos que vinham sendo realizados pelo Estado e União, desde 1917, no sentido de criarem vias de transporte, reformas no Porto e instalação de equipamentos modernos para carga, pesagem e armazenagem, logo

⁴⁸ PARANÁ. *Mensagem do Governador Dr. Caetano Munhoz da Rocha*. 1921, p. 72-83.

⁴⁹ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1959, p. 09.

apareceram os resultados positivos. Em 1958, por exemplo, o Governador Lupion elogiava a grande movimentação de produtos paranaenses no porto de Paranaguá⁵⁰.

Em terceiro lugar, a ocupação do território induzida pelo plantio do café, e em menor grau, pela pecuária e outras culturas, teve como consequência óbvia o aumento populacional do Estado. Só para se ter uma idéia a população paranaense, entre 1940 e 1960, quase duplicou a cada 10 anos. É claro que a imigração estrangeira contribuiu enormemente para isso. Mas como salientamos antes, a propaganda da prosperidade no Paraná e a divulgação de sua imagem como o novo “El Dorado” canalizou para este Estado um fluxo migratório de outras regiões do país (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1969).

Contudo, como algumas regiões do Estado passaram a concentrar mais pessoas, principalmente as de povoamento recente (como Norte e Sudoeste), do que outros, verificou-se que estas partes tiveram um crescimento populacional superior ao do próprio Estado (PADIS, 1981: 164).

É importante notar que com um crescimento tão repentino de certas regiões é bem provável que elas tenham começado a rivalizar com as regiões que tradicionalmente eram mais densamente povoadas, como o litoral e o 1º e 2º planaltos. Na medida em que iam se tornando mais densamente povoadas, elas iam se tornando mais politicamente relevantes podendo, inclusive, rivalizar com as regiões mais tradicionais por recursos, verbas ordinárias e atenção pública do governo. Se atentarmos para a construção da estrutura de gastos fixos do Governo do Estado do Paraná, veremos a progressiva canalização de recursos para o interior. Contudo, tais despesas ordinárias do Estado não

⁵⁰ Ibidem, p. 98.

cresceram apenas pelos gastos em novas áreas geográficas, mas também cresceram porque começou a gastar em novas áreas, mediante a criação de novas rubricas.

Uma análise dos relatórios dos governadores do Estado mostrou uma preocupação crescente em dotar o aparelho estatal das condições de viabilizar a produção privada. Em 1920, sob o governo de Caetano Munhoz da Rocha, foi aprovada a lei n 1956, que criava um selo de garantia para a erva-mate que passava obrigatoriamente por uma inspeção em laboratórios criados pelo governo ou nos da Faculdade de Medicina e da Escola de Agronomia. Tratava-se, segundo o chefe do Executivo, de “um serviço que interessa tão visceralmente a indústria paranaense”⁵¹. Neste caso, era o Estado contribuindo para o incremento do processo de acumulação de capital privado, pois a certificação de qualidade do produto tornava-o mais aceito no mercado internacional. Esta época o Estado paranaense procurou não somente se impor como facilitador dos negócios dos proprietários capitalistas, mas também como organizador ou racionalizador de uma produção privada caótica e irracional.

“Como medida de proteção à indústria da madeira, cumpre atender igualmente a época do corte, conforme já providencia a lei n. 1986 de 5 de abril do ano passado, e a obrigação do plantio, ficando à escolha dos interessados a espécie mais apropriada a cada região, já que o egoísmo humano não se conforma com a renovação de uma árvore secular, como a nossa majestosa Araucária”⁵².

Apesar de apresentar o argumento da “proteção à indústria” esta lei, na prática, procurava limitar a ação demasiadamente “liberal” dos proprietários privados. Deste modo,

⁵¹ PARANÁ. *Mensagem do Governador Dr. Caetano Munhoz da Rocha*. 1921, p. 46.

⁵² Idem.

o Estado se colocava como racionalizador da ação desordenada do capitalismo. Atuava como “mão invisível” no ordenamento do processo de acumulação. Entretanto, não podemos duvidar da sinceridade dos administradores públicos ao justificarem a intervenção no mercado (limitando, portanto, os direitos de propriedade) com a proteção da empresa privada. Tudo o que os administradores do Estado queriam era que os negócios capitalistas fossem bem, pois como o governo não possuía outra fonte de custeio de seus gastos que não fosse a taxação, então ele só tinha que zelar pela preservação (intensificação) das atividades capitalistas privadas.

Esta situação se tornava imperativa quanto mais a crise fiscal se intensificava. A crise do mate, no final da década de 1910, e a conseqüente redução de geração de riquezas, logo se fez sentir nas contas do Estado. Em 1921, o Governador Caetano Munhoz da Rocha, apesar de comemorar a sensível redução do *déficit* público, reclamava das restrições que a dívida impunha ao seu governo.

A dívida pública, contudo, tendeu a perseguir as administrações até após a crise do mate. Mesmo nos tempos de prosperidade do café. Em 1958, o então Governador Moysés Lupion, reclamava que o Estado gerara um *déficit*, no ano fiscal anterior, de Cr\$ 799.176.234,10. Isto ocorreu porque enquanto a receita total fora de Cr\$ 3.529.034.309,50, a despesa total atingira Cr\$ 4.328.210.543,60. É verdade que devemos levar em conta os efeitos das geadas de 1953 e 1955 sobre a economia, o que acabou resultando em perda de receita por parte do Estado. Segundo BALHANA; MACHADO; WESTPHALEN (1969: 223), “a ocorrência de geadas, em 1953, reduziu a um terço as safras esperadas para 1954, enquanto que as geadas de 1955 fizeram as safras regredirem ao índice de 1948”. Isto fez com que a arrecadação prevista para 1957, de Cr\$ 4.182.492.181,20 sofresse um

decrécimo de Cr\$ 653.457.871,70, ficando 15,63% aquém do esperado⁵³. Só para se ter uma idéia do tamanho do abalo que o Estado sofria quando uma forte geada ou uma longa estiagem se manifestava sobre sua economia primário-exportadora, a renda tributária contribuiu para formar 81,88% do total da arrecadação do Governo, sendo que, daqueles, 72,92% vieram dos impostos e 8,96% das taxas.

Temos então, que o governo do Paraná, durante a primeira metade do século XX, consolidou uma estrutura de gastos que rivalizava fortemente com sua capacidade extrativa. Aquela cada vez mais fixa. Esta sempre oscilante, porque vulnerável às intempéries climáticas, às condições de mercado internacional, política da União, etc. uma questão é preciso ser colocada: Por que os gastos estatais tendiam a aumentar mais do que a receita?

Em primeiro lugar, o Governo Estadual começou a atuar mais decididamente no nível infraestrutural. Como dissemos, para fomentar os negócios privados tinha que aumentar cada vez mais sua ação sobre setores que constituíam verdadeiros “gargalos” para a economia paranaense. Por causa dos recursos limitados, os gastos do governo com encargos resultantes de dívidas contraídas, interna ou externamente, tendiam a crescer. Isto se devia ao fato da maior parte dos investimentos realizados pelo governo serem possibilitados por empréstimos feitos tanto junto a bancos nacionais quanto a entidades financeiras estrangeiras. Estes gastos no setor infraestrutural, apesar de geradores de dívidas, se faziam necessários (segundo a lógica capitalista) para que a mercadoria fechasse seu ciclo: $k - m - k$. Assim, a transformação do capital (entendido como investimento + T + RN) em mercadoria não teria sentido se não houvesse investimentos em infraestrutura, que

⁵³ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958.

garantiriam a transformação de mercadoria em sobre-valor do capital empregado. Em outros termos, a atuação do Estado no nível infra-estrutural contribuía para o aprimoramento do processo de extração de mais-valia, portanto, facilitava os mecanismos de acumulação.

Em 1920, rubrica “serviço da dívida” e “obras públicas em geral” eram as que mais consumiam recursos da pasta da Fazenda, agricultura e obras públicas. Ambas ficavam, respectivamente, com 23% e 13,8% dos recursos destinados à Secretaria. Já em 1957, a então Secretaria de Viação e Obras Públicas teve a maior previsão de gastos orçamentários, cerca de 31,81%, ou seja, Cr\$ 1.324.269.156,80 dos Cr\$ 4.161.888.938,40 do orçamento total do Estado. Além disso, houve uma abertura de crédito complementar extraordinário, no valor de Cr\$ 52.329.453,20, considerando os créditos abertos para Secretarias e outros órgãos do Governo, a Secretaria de Viação e Obras Públicas foi a que mais recebeu recursos extraordinários.

Uma segunda ordem de gastos do Estado paranaense, consolidada durante a primeira metade do século XX, foram os investimentos sociais. As despesas referentes a esta área foram se consolidando na estrutura de gastos estatais do Paraná, na medida em que as relações econômicas capitalistas se aprofundavam e se difundiam pelo território do Estado. O fluxo migratório e o processo de ocupação das terras propunham novas relações sociais, mas também outras formas de interações entre o Estado e a sociedade.

Os acontecimentos ocorridos na região de Porecatú, nos últimos dias da década de 1940, e os acontecidos no Sudoeste, no final da década de 1950, revelaram, pelo menos na percepção de algumas autoridades intelectuais, que a ação do Estado não podia se limitar apenas à motivação dos negócios capitalistas ou a criar-lhe um clima favorável. Estes

episódios mostraram para certa parte da elite política paranaense que limitar a ação do Estado ao fomento dos negócios, conforme a crença liberal de que tudo mais e resolveria, era uma falácia. O que ficava claro era o perigo da exploração da terra de forma capitalista combinada com o mandorismo local. A expansão da economia de troca pelo território do Estado, as relações dela decorrentes, as aspirações democráticas difundidas pela elite política do pós-45, e a insistente atitude de alguns governos estaduais de emiscuir-se do atendimento das demandas sociais vindas do campo, criou uma formula explosiva catalizada pela questão das terras no Norte e Sudoeste do Estado.

Considerando, ainda, os quadros acima, podemos perceber que, em 1920, inexistiam gastos ordinários (previstos no orçamento) com saúde pública, por exemplo. O que existia sob a rubrica “serviço sanitário”, nas despesas orçadas para a Secretaria do Interior, Justiça e Instituição Pública, era a antiga noção de profilaxia⁵⁴. Uma concepção liberal do papel do Estado na saúde coletiva: prevenção. Intervenções mais agudas eram desconsideradas, a menos que a coletividade estivesse ameaçada. As ações mais agressivas no tocante à saúde eram esporádicas, na medida em que não constituíam um direito universal. O que acabava dando margem a padrões clientelistas de assistência à população pobre. Por isso, “saúde pública” só figurava na lista de gastos extraordinários, da Secretaria supra referida. O mesmo acontecia com a ajuda financeira aos hospitais. Não havia um programa governamental ou estatal que, via remuneração constante aos hospitais, garantisse a assistência à população vulnerável. Até mesmo o “serviço sanitário”, enquanto

⁵⁴ Antiga porque a profilaxia como atividade estatal moderna nasce no século XIX. Ela marcou o princípio das políticas sociais na Europa, quando a miséria que resultou do capitalismo liberal (BRESCIANI, 1994), começou a ameaçar a própria economia capitalista com as sucessivas epidemias que assolaram as cidades e que não respeitavam as fronteiras entre classes sociais. Neste contexto, portanto, nasceu tanto a medicina-higienista quanto a engenharia sanitária.

gasto fixo do Estado, não chegava a figurar entre as dez maiores despesas ordinárias da Secretaria.

Tratamento diferente recebia a “instrução pública”. Era a segunda maior despesa da Secretaria do Interior, Justiça e Instrução Pública. A administração Caetano Munhoz da Rocha pretendeu difundir o máximo possível a educação básica. Não há dúvidas de que todo o investimento (que não foi pouco) na difusão da educação fundamental tinha propósitos que iam além da “emancipação do indivíduo” e que não podem ser compreendidas fora das relações de poder de classe.

“Na medida dos nossos recursos financeiros o Governo tem feito tudo quanto possível para que a escola pública do Paraná seja um elemento de combate firme ao analfabetismo. É claro que a simples leitura não deve representar o nosso ideal em relação a instrução popular. Em muitos casos, o indivíduo que apenas sabe ler, mas é incapaz de distinguir a verdade do erro, tendo até, como é natural, mais propensão para aceitar o erro, por que é elástico, facilmente bebe o veneno das más leituras. O maximalismo triunfou na Europa e o revolucionismo é um vulcão permanente, porque as classes inferiores não receberam a educação que faz da inteligência um laboratório de pensamentos são”⁵⁵.

A questão básica, portanto, não era educar o indivíduo para pensar, mas educá-lo de forma a criar dispositivos mentais que padronizasse o *como* pensar e selecionasse o *que* pensar. Esta política governamental não era atacável naquilo que procurava forjar. Pois sabemos que os sistemas políticos e econômicos se desenvolvem de forma “sustentável” quando a sociedade consegue introjetar no sistema certas convicções a respeito delas. Contudo, era censurável pelo que pretendia impedir. Pois procurava evitar que os indivíduos pensassem e agissem de maneira alternativa àquelas formas padronizadas pelo

⁵⁵ PARANÁ. *Mensagem do Governador Dr. Caetano Munhoz da Rocha*. 1921, p. 98.

sistema. Sem dúvida não era apenas por essa via que a política pública educacional procurava promover o capitalismo. A criação de escolas técnicas e profissionais (como as escolas agrícolas) contribuiu de forma direta para a formação de mão-de-obra.

Se fizermos atenção aos quadros anteriores referentes ao ano de 1957, perceberemos a sensível alteração da atenção pública aos problemas sociais do Estado do Paraná. Uma análise do quadro da despesa orçamentária, por órgãos da administração, mostra uma preocupação de caráter mais *permanente* com as condições sociais da população. A criação de agências estatais específicas para o atendimento dessas questões demonstra tal preocupação. Além do que, como órgãos burocráticos específicos requerem profissionais especializados, é bem provável que as políticas sociais tenham tido um acréscimo de eficiência. Em outros termos, na medida em que a Secretaria da Educação e Cultura, a Secretaria de Saúde Pública e a Secretaria do Trabalho e Assistência Social recebiam cada vez mais atenção pública (juntas recebiam 27,90% das verbas orçamentárias ordinárias) e incorporavam sempre mais “especialistas”, suas políticas tendiam a ganhar em coerência e eficiência. Pois a saúde pública, por exemplo, que já possuía sua própria Secretaria, vinha se especializando a cada ano. É grande a probabilidade de que a própria burocracia afeta a saúde viesse propondo políticas neste sentido.

“A admissão de servidores, da maneira como tem sido feita, sobre ser contrária às boas normas da administração, vem trazer aos serviços gravíssimo prejuízo com aquisição de pessoal incapaz e de impossível adaptação quer por incompetência absoluta, quer por serem portadores de vícios de origem, determinados pela própria maneira pouco recomendável dos processos de admissão. Uma perfeita seleção de valores possibilitaria àquela repartição um muito maior rendimento de trabalho, bem como o aprimoramento dos serviços oferecidos ao

público. Para um eficiente funcionamento das Unidades Sanitárias 3 tipos de funcionários são considerados indispensáveis: o médico, a enfermeira visitadora e o guarda-sanitário, aos quais se acrescentaria um quarto elemento, o laboratorista, a exigir-se, evidentemente, a instalação de laboratórios nos Postos de Higiene. Atualmente, apenas as Chefias de Distritos possuem laboratórios e muitas Unidades Sanitárias tem previsão para funcionar apenas com médicos e guardas, enquanto outras contam com os 3 tipos de funcionários de Saúde Pública. Mas, no problema de pessoal, não há que considerar somente o aspecto numérico. Os serviços de Saúde Pública, especializados como são, exige pessoal capaz e suscetível de aperfeiçoamento, sendo indispensável que as nomeações e admissões de pessoal sejam precedidas de uma prova seletiva, de modo a melhorar o padrão técnico e funcional dos elementos integrantes dos quadros de serviços sanitários do Estado” (MENSAGEM, 1956, P. 140).

Em 1956, o então Departamento de Saúde Pública cobria uma gama considerável de serviços como assistência médico-sanitária aos municípios, levantamento bio estatístico e epidemiológico (que serviam de base para o planejamento das atividades do Departamento), muitas unidades sanitárias de cunho local (que compunham vários Distritos Sanitários do Estado), controle de endemias (como doença de Chagas e tuberculose), profilaxia (da lepra e tuberculose), educação sanitária, serviço de inspeção de saúde, serviço de laboratório (Laboratório Geral e o Laboratório Químico-Farmacêutico), sem contar, é lógico, com a oferta de serviço médico-hospitalar. Não é difícil imaginar o tamanho da burocracia pública especializada que era necessária para a execução desses serviços. Também é de se supor que o crescimento deste Departamento foi tão grande a ponto de englobar outros Departamentos e atividade que sofriam a concorrência de outros profissionais. Exemplo disso foi a questão do abastecimento de leite pasteurizado para a Capital que, diga-se de passagem, se encontrava bastante deficiente em 1955.

“Objetivando encontrar para o mesmo uma solução verdadeiramente ideal procurou-se interessar no seu estudo os Sanitaristas que, por força de suas atividades no Departamento de Saúde, estivessem mais capacitados a dar sua contribuição neste setor. Para tanto foram programadas e realizadas reuniões onde foi assunto amplamente discutido e analisado. Não foram infrutíferos os resultados obtidos, pois se não foram finalmente postas em prática as conclusões a que chegaram os elementos que emprestaram sua colaboração ao estudo de uma solução satisfatória para o problema, ficou ao menos o mesmo conhecido em todos os seus aspectos, capacitando aquele Departamento a seguir um roteiro seguro na objetivação real de um abastecimento eficiente da Capital no que se refere ao leite de alta qualidade” (MENSAGEM, 1956: 141)

A burocracia pública afeta à saúde coletiva procurava ampliar seu espaço de ação, o que resultava tanto na ampliação das verbas para sua pasta como em aumento da importância social desses profissionais perante a sociedade e do próprio Departamento frente aos outros órgãos da administração pública. Tal fato é tão verdadeiro que certos Departamentos que em 1955 se encontravam no mesmo nível do Departamento de Saúde Pública acabaram sendo absorvidos pela personalidade institucional deste último. Foi o que aconteceu com o Departamento Estadual da Criança, que em 1955 convivia ao lado do Departamento de Saúde Pública. Suas funções consistiam em aparelhar o Estado para executar o Plano de Assistência ao Menor. Compreendiam a regulamentação e fiscalização dos hospitais infantis, cursos de aperfeiçoamento de pessoal, serviço de toxicose (anexo ao Hospital das Crianças “César Pernetta”), serviço de colocação familiar (que desde 1947 vinha promovendo e acompanhando adoções de menores abandonados), serviço de poliomielite (como a vacina SALK não solucionava o problema, este serviço foi extinto em 1955 passando as suas atribuições aos serviços de profilaxia e vacinação do Departamento

de Saúde), Banco de Leite Humano de Curitiba, postos de puericultura, maternidades, manutenção e coordenação de diversas casas de lazer de crianças além de serviços clínicos tais como higiene pré-natal, higiene infantil, higiene pré-escolar, higiene escolar, pediatria e doenças transmissíveis, otorrinolaringologia, odontologia, fisioterapia, lactário, ortopedia, intervenções cirúrgicas, banco de sangue, farmácia, entre outros. Contudo, por volta de 1957, vemos não somente a incorporação da maior parte dessas funções, pela já Secretaria de Saúde Pública, como também a anexação do então autônomo Departamento Estadual da Criança.

Utilizamos apenas o exemplo da Secretaria de Saúde Pública. Entretanto, outros poderiam ser escolhidos. De tudo isso, o que se deve reter, porém, é que o Estado do Paraná, já na década de 1950, principiava a erigir um sistema de proteção à população economicamente vulnerável. E se quiséssemos resgatar as principais forças que impulsionaram as políticas sociais no Estado, teríamos que começar pelo regime imposto por Vargas em 1930. Há certa unanimidade entre os autores quanto a esta questão. Devido à necessidade de contornar a crise de 1929, os interventores de Vargas levaram a sério o pressuposto keynesiano de que investimentos estatais (até então encarados como despesas ou gastos) tendiam a aquecer os negócios privados. (BALHANA; MACHADO; WESTPHALEN, 1969). Mas Getúlio não foi simplesmente um promotor de obras públicas e da hipertrofia do Estado. Ele procurou consolidar um novo padrão de administração de conflitos onde o Estado tinha uma importância fundamental. Procurando destruir o mecanismo que alimentava o poder político de seus opositores, a saber, o patrimonialismo e o mandonismo local, Getúlio procurou criar formas institucionais de

processamento de demandas que não se baseassem em critérios pessoais ou em valores estreitos.

“Ao clima vigente, de radicalização de disputa, Vargas oporia uma linha de tratamento eminentemente técnico aos problemas. Todo o esforço de Vargas vai consistir em criar organismos onde as questões de alguma relevância passem a ser consideradas do ângulo técnico” (PAIM, 1978: 74).

Esta “despolitização da política” contribuiu para a ampliação dos quadros técnicos do Estado. Aliado a isso, não devemos desconsiderar o fato do regime de Getúlio ter eleito a “questão social” como uma das suas principais bandeiras (PAIM, 1998). Apesar da tradição tecnicista estar em plena construção já na Primeira República, a política de assistência à população economicamente instável teve seu primeiro grau de impulso na Era Getulista. Contudo, devemos destacar, um dos maiores impulsos para a adoção ou ampliação de uma política social mais efetiva foi dado pela própria população. É inegável o fato de que o Brasil, mesmo em períodos democráticos, possui um *déficit* de democracia. Entretanto, esta constatação verdadeira não pode ocultar experiências democráticas efêmeras ou picos de liberdade cívica ocorridos ao longo da história. Não podemos nos resignar à concepção de que a população pobre sempre foi um público passivo que se limitou a sofrer, como bons cristãos, a violência das decisões autoritárias das elites políticas que se alojavam no Estado.

Se considerarmos que o motor da política é o conflito⁵⁶ estaremos preparados para entender que não são apenas grupos (coronéis, intelectuais, elite política, etc...) que tem participação ativa no conflito sócio-político que sustenta a democracia. Portanto, admitimos que não é sempre que os grupos ou elites tomam decisões e a população se comporta como um espectador passivo. Segundo Schattschneider (1960), toda disputa política consiste em duas partes: 1) os poucos indivíduos que são politicamente engajados, no centro e 2) a audiência que é irresistivelmente atraída para a cena. Estes espectadores integram a situação e é provável que ela determine o resultado do conflito. Para entendermos os embates políticos, portanto, não podemos perder de vista a audiência, pois ela está apta a realizar tudo o que é necessário para decidir a disputa. Esta consistirá na adoção de variadas táticas que envolvam o público, já que o resultado final do conflito é, às vezes, determinado pela escala do seu contágio.

É desta maneira que pretendemos abordar as disputas por terras na região de Porecatú/ Jaquapitã/ Pirapó e no Sudoeste paranaense. Vimos que em ambos os casos alguns camponeses que tinham suas terras ameaçadas tentaram um acordo individual com os grandes proprietários. Isto demonstra que, pelo menos inicialmente, nem todos são favoráveis à negociação mais dura. Contudo, o sucesso do movimento residiu naquilo que mais impressiona ao analisarmos tais episódios: seu poder de contágio. Não vamos nos ater a todas as técnicas de envolvimento da audiência no conflito. Em primeiro lugar, os camponeses usaram toda a sorte de boatos para convencer sua audiência mais recalcitrante

⁵⁶ Muito de antes de Marx (2000) afirmar que “a história de toda a sociedade até hoje é a história de lutas de classes” (p. 66), Maquiavel (1996) já havia concebido a atividade política como sendo essencialmente conflituosa: “É que em todas as cidades se encontram essas duas tendências diversas e isto nasce do fato de que o povo não deseja ser governado nem oprimido pelos grandes, e estes desejam governar e oprimir o povo. Destes dois apetites diferentes nasce nas cidades um destes três efeitos: principado, liberdade, desordem” (p. 67).

a entrar no Movimento. Em segundo, a própria jurídico - política do país (pretensamente democrático) pode ter contribuído para o contágio à medida que a imprensa livre, ao noticiar a questão, possibilitou tomadas de posição favoráveis ao movimento em todo o país e no exterior (no caso do Sudoeste). Este espraiamento do conflito foi de extrema importância por que fez o Governo Central tomar uma posição, pressionando Moysés Lupion (que “coincidentemente” estava Governador em ambos os episódios), além de forçar a oposição (primeiro, Bento Munhoz da Rocha, depois Ney Braga) a inserir a resolução da disputa favoravelmente aos camponeses em seus programas de governo. O escopo do movimento alterou a agenda pública. Contudo, não existiram apenas táticas de socialização do conflito. É claro que tanto os grandes proprietários, quanto o Governo Lupion, aliados em ambos os casos, usaram técnicas de restrição do conflito ou para mantê-lo fora do domínio público ou para atrair a audiência para o seu lado. No primeiro caso esta o uso da truculência, da violência e o encarceramento. No segundo, a divulgação de matérias do envolvimento dos camponeses com comunistas, pensava-se, podia trazer parte da audiência (principalmente as classes médias urbanas) para o lado do governo.

No contexto dos dois conflitos, os governos que ascenderam após Lupion, Bento Munhoz e Ney Braga, procuraram solucionar o conflito atendendo as reivindicações dos revoltosos. Entretanto, foi o primeiro quem começou, após resolver o conflito invocando o preceito constitucional do “interesse público”, a falar em dar maior amparo ao trabalhador rural. O movimento do Norte paranaense soou como alarme para o Governador eleito.

“Neste setor já está o Governo colhendo bons resultados com a atuação da comissão que está examinando o caso do posseiros no Norte do Estado, começando em Perecatú, tornada tristemente célebre em todo o Brasil, pelos conflitos aí verificados. Em

pouco tempo, tenho confiança, serão resolvidos todos os casos, e a região ficará limpa da intranquilidade que restringe a eficiência do trabalho e da produção de suas terras de fertilidade privilegiada”⁵⁷.

O que o Governador identificou era uma questão bastante antiga. O capitalismo não se desenvolve em meio a conflitos violentos. Esta constatação hobbesiana exigirá uma nova postura dos governos Bento Munhoz e Ney Braga. Postura que já vinha sendo pregada entre intelectuais da Capital, bem como entre parte significativa da classe média (como veremos logo adiante). Os conflitos por terras no Paraná forneceram um impulso ao Movimento que preconizava um novo pacto de dominação no Estado. O clientelismo e o mandonismo local não só inibiam o desenvolvimento do sistema capitalista, nesta região do Brasil, como podiam ameaçá-lo de destruição. A maior questão que os conflitos do Norte e Sudoeste colocaram para as autoridades e elites políticas paranaenses era a da legitimidade do Estado Capitalista. A desautorização das autoridades (por parte dos camponeses) e a criação de juntas governativas demonstravam que aquela forma de dominação, então vigente, era tão perversa que levava os dominados ao questionamento da legitimidade do estado. O que já parecia mais ou menos claro para certa parte da população paranaense é que a modernização econômica e social não conviviam muito bem com padrões arcaicos de dominação. Bento Munhoz percebeu que o Estado tinha uma importância fundamental na recuperação e preservação de sua própria legitimidade e reputação social.

“A assistência ao trabalhador rural, cujo ante-projeto foi enviado em Mensagem à Assembléia, será um dos pontos fundamentais dos meu Governo, consciente como estou, de que um dos grandes dramas brasileiros reside no desamparo e no esquecimento das populações rurais. Não há em todo o Brasil,

⁵⁷ PARANÁ. *Mensagem do Governador Bento Munhoz da Rocha Neto*. 1951, p. 06.

oportunidade melhor que a hora vivida pelo Paraná em suas zonas rurais, para o início dessa assistência. Ao contrário do acontece nas maiores áreas nacionais, é insignificante o êxodo das populações para as cidades. E o movimento migratório interno que há tempos se processa no país, talvez o maior que a história nacional registra, está povoando intensamente as nossas melhores terras de lavoura. Os contingentes humanos que procuram ininterruptamente o norte e noroeste do Estado, a maior faixa contínua de terras férteis no Brasil, e as corrente migratórias que, oriundas do extremo sul, procuram o sudoeste e oeste paranaense, garantem uma prosperidade sem par ao nosso Estado. O Paraná que possui, desde 1920, o maior crescimento demográfico do Brasil, está intensamente sendo povoado e trabalhado. Mas essa expansão não se faz sem os dramas do homem rural. É necessário que o poder público venha assisti-lo e aqui, o pode fazer em condições melhores que na maioria dos Estados brasileiros, evitando-se a formação de problemas complexos no futuro”⁵⁸.

De tudo isto o que nos interessa é a conclusão de que na montagem de um sistema de proteção social no Estado do Paraná não foi apenas a elite política que teve um papel ativo. A ação política da população economicamente vulnerável forçou a entrada de certos assuntos públicos na agenda governamental, provocando uma redefinição do padrão de atuação do aparelho de administração pública. A criação de mecanismos estatais de amparo e diminuição da incerteza econômica da população pobre não foi nem um presente do Estado, nem uma expressão da bondade da elite política paranaense. Para o primeiro foi um artifício que atendia a sua auto-preservação, para a segunda tratava-se de perder pouco para não perder tudo. Para os trabalhadores pobres, obviamente, houve ganho material.

Finalmente, a terceira conclusão a que chegamos da observação dos quadros de receitas e despesas dos governos do Estado é que a administração pública paranaense vinha multiplicando o seu poder sobre a sociedade. Ora, vimos a pouco que a nova proposta de pauta de dominação tinha o próprio Estado no seu centro, que, mediante maior intervenção

⁵⁸ PARANÁ. *Mensagem do Governador Bento Munhoz da Rocha Netto*. 1951, .07.

nas esferas sócio-econômicas, se colocava como condutor e organizador do desenvolvimento da sociedade. Sua potência se fazia sentir principalmente na ampliação dos âmbitos de tomada de decisões. Em outras palavras, o Estado aumentou o seu poder na proporção em que aumentou a gama de assuntos sobre os quais tinha que decidir.

Ao se responsabilizar pelos investimentos em infraestrutura, por exemplo, o Estado acabou criando um poderoso instrumento de indução das decisões econômicas privadas. Dependendo de onde o Estado investisse, ele poderia estimular ou desencorajar planos de ação dos empresários (agrícolas, comerciais ou industriais). O mesmo controle era exercido sobre outras esferas como o trabalho social, saúde e educação. Decididamente, depois de 1930, mas principalmente, a partir do Governo Bento Munhoz da Rocha a Administração Pública Paranaense começou a ser incrementada, aparelhada, dotada de poder. Como era um momento de organizações do Estado as agências e órgãos governamentais, ainda se encontravam deslocados, algumas verdadeiramente fora do lugar. Exemplo disso foi o que ocorria com a pasta da Indústria e Comércio. No relatório do Governador Lupion de 1955, aparece o Departamento e Indústria e Comércio como um Departamento da Secretaria do Trabalho e Assistência Social. Na seção do relatório destinada ao referido Departamento nenhuma atividade é listada, apenas a inscrição “o presente Departamento foi criado pela lei n. 64-55, de 4-11-55, mas ainda não entrou em funcionamento”⁵⁹. No relatório de 1959, contudo, já aparece o Departamento da Indústria e Comércio com atividades de fomento, levantamento de dados sobre empresas, produção de diagnóstico sobre a indústria, etc., porém ainda como órgão da Secretaria do Trabalho e Assistência Social⁶⁰. Ora, neste momento de redefinição do papel do Estado notamos que

⁵⁹ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1956, p. 176.

⁶⁰ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958, p. 57

somente a partir dos anos 1950, mais precisamente em 1955, os interesses das indústrias passaram a aparecer mais claramente na configuração das agências do Estado.

Toda essa ampliação das atividades estatais fez aumentar os custos de financiamento da máquina administrativa. Apesar da receita estadual ter aumentado 892% entre 1948 e 1957, as despesas, neste mesmo período cresceram 1.150%. entretanto, o problema da defasagem entre a arrecadação e os gastos era a menor das preocupações dos Administradores Públicos, pois o produto do Paraná que mais gerava rendas via exportação era o café. Como eram extremamente sensíveis às variações climáticas, as produções anuais eram muito inconstantes.

EXPORTAÇÃO DE CAFÉ

1948	Cr\$ 29.422.887,00	100
1949	Cr\$ 58.673.499,30	199
1950	Cr\$ 61.759.705,80	210
1951	Cr\$ 85.671.473,90	291
1952	Cr\$ 96.657.988,10	329
1953	Cr\$ 108.689.208,00	369
1954	Cr\$ 50.750.402,40	172
1955	Cr\$ 76.526.400,40	260
1956	Cr\$ 189.066.831,50	643
1957	Cr\$ 130.054.610,80	442

FONTE: PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958.

Vemos então que a arrecadação de 1954 refletiu as geadas de 1953. O problema consistia na dinâmica da expansão cafeeira que invadira regiões impróprias para o plantio (segundo os primeiros estudos podológicos ocorridos no Paraná) e meteorologicamente inadequadas (BALHANA; MACHADO & WESTPHALEN, 1960: 223). Tal variação da arrecadação impunha sérios limites à administração do Estado. Foi o Governo Lupion que

mais sentiu esta pressão fiscal devido a inconstância da receita e a crescente ampliação das despesas. Não devemos cair no erro de achar que as exportações de café constituíam o sustentáculo da receita estadual. A renda tributária contribuía para formar 81,88% de arrecadação total sendo que, desses, 72,92% eram constituídos por impostos e 8,96% por taxas.

Se compararmos os valores arrecadados a partir das exportações de café com a arrecadação total de impostos perceberemos que a primeira não constituía o sustentáculo dos cofres do Estado. Se considerarmos a terrível geada de 1953, veremos quão debilitada ficou a arrecadação proveniente das exportações de café, em 1954. entretanto, neste mesmo ano a arrecadação total de impostos cresceu 8% em relação ao ano anterior(1953). Portanto, outras fontes de impostos contribuía mais do que aquelas diretamente cobradas das exportações de café. O imposto sobre vendas e consignações, por exemplo, contribuiu com 60,19% da arrecadação total e com 82,56% da renda dos impostos, no ano de 1957. esta análise nos permite afirmar com certa segurança que o Paraná não deixaria de existir caso houvesse a frustração da colheita de café em determinado ano, pelo menos na década de 1950.

Era um fato inegável a terrível pressão que o *déficit* causava sobre as contas públicas. A ampliação da atuação do Estado, promovida pelo Governo Bento Munhoz, elevava os gastos públicos, notadamente com o funcionalismo. Vimos que este Governador tinha iniciado um processo de expansão do aparato da Administração Pública, principalmente no âmbito social. Apesar se serem gastos inevitáveis para a manutenção do sistema em funcionamento seu sucessor, Governador Lupion, se elegeu tecendo duras críticas a tendência à hipertrofia administrativa de seu antecessor.

“O aumento de despesa com a verba de pessoal, para a qual foi decisiva a ampliação do quadro do funcionalismo estadual, da ordem dos 13 mil para a dos 32 mil servidores, no período de 1951 a 1956, - um funcionalismo para o qual, não tendo ele seus vencimentos por largo tempo reajustados havia de se fazer justiça desse imperioso reajustamento”⁶¹.

“Essa situação já foi suficientemente historiada; sabemos das suas causas, evidentes no volume de encargos financeiros que encontramos ao assumir o governo, na expansão que quase triplicara o quadro do funcionalismo público, na necessidade de reajustar, em medida que fosse bastante, os vencimentos desse funcionalismo, - tudo onerando e desequilibrando, gravemente, o quadro das despesas, enquanto, por outro lado, as dificuldades da produção e do comércio do café, uma depois da outra, diminuía a expansão necessária da receita”⁶².

Devido a essa questão o Governador Lupion, assessorado por uma equipe de técnicos que será mencionada mais tarde, impôs à administração um plano que, segundo seu juízo, recuperaria as finanças do Estado. Várias foram as medidas que se seguiram, entre elas: a) a decisão de não alterar as tabelas numéricas e as amplitudes de salários; b) a suspensão de novas nomeações e admissões de pessoal fixo e variável; c) a decisão de não utilizar mais do que 50% das dotações para material permanente, material de consumo e despesas diversas, “a menos que o contrário fosse imperativo”; d) a decisão de subordinar mesmo os gastos das dotações liberadas a critérios apertados de conveniência e oportunidade de despesa; e) a decisão de limitar as concessões de diárias, ajudas de custo e serviços extraordinários ao estritamente necessário. Contudo, todo esse esquema de contenção de gastos públicos não garantia que o Governo Lupion gastaria menos que seu antecessor, Bento Munhoz da Rocha Netto. Ainda que não fosse muito sensível às vontades

⁶¹ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958, p. 06.

⁶² PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1959, p. 05-06.

populares, Lupion compreendeu, durante o seu governo, que determinadas ações do Estado são necessárias (mesmo que produza *déficit* ou pareça contrária à lógica do capitalismo liberal) não somente para dar legitimidade ao poder público, mas, principalmente, para que o sistema capitalista obtenha um nível satisfatório de aceitação popular. O segundo Governo Lupion, portando, se deparou com uma contradição básica do Estado Capitalista: se aumentasse os gastos sociais (pois era o que a população esperava, a ampliação das políticas sociais iniciadas por seu antecessor) poderia ou levar o Estado à falência ou sacrificar a produção com impostos, de outra forma, se deixasse de promover e ampliar os gastos sociais poderia levar as camadas pobres ao descontentamento e, no limite, ao questionamento do sistema e à revolta.

Por isso, mesmo não sendo favorável a este tipo de política, o segundo Governo Lupion se viu convencido de que devia continuar as políticas sociais iniciadas por Bento Munhoz. Ampliou os serviços de saúde, expandiu a assistência ao menor, criou programas de auxílio a casas de apoio e asilos, etc. Só para termos uma idéia da continuação de uma política de expansão dos serviços sociais, no réu relatório referente às atividades de 1958 Lupion assim se expressava com relação à educação:

“Em 1956 tínhamos 223 grupos escolares e hoje temos 386; a matrícula, nessa categoria de unidades escolares, era de 91.500 alunos, e passou a 112 mil. No campo das escolas isoladas, de 1630 unidades, passamos para 2.308, elevando-se a matrícula, de 52 mil para 92 mil. Esses números, exprimindo o esforço do Estado no plano do ensino primário, ainda devem ser acrescidos, se considerarmos que 101 municípios assinaram acordos para receber auxílio financeiro, e, dentro desse regime, funcionaram, no Estado, 1.225 classes, com um total aproximado de 25 mil alunos”⁶³.

⁶³ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1959, p. 11.

A falta de dinheiro para honrar os compromissos públicos e a própria necessidade de honrá-los, enquanto contradição, colocou os administradores públicos “frente a frente” com um sério problema de padrão de extração de mais-valia. Foi então que perceberam que a forma mais eficaz de solucioná-lo era pela ampliação e diversificação das atividades capitalistas no Estado do Paraná. Não bastava mais depender de um ou dois produtos primários para exportação. Impunha-se a necessidade de fazer funcionar outras formas de exploração capitalista. Formas essas condizentes com o então estágio de organização do aparelho de administração pública. O descompasso entre o padrão de produção capitalista imperante no Paraná e a existência de esferas de competência estatal que não eram “suportadas” por tal estágio da exploração do trabalho. Em outras palavras, políticas sociais não só surgiram sob o capitalismo industrial, mas também só podem ser sustentadas por ele. Políticas sociais são ações estatais duradouras que requerem previsibilidade orçamentária, portanto, constância das rendas obtidas da produção. Em economias primário-exportadoras a “taxa” de previsibilidade é muito pequena devido às imprevisíveis e irreversíveis variações climáticas. Portanto, a questão que se colocava para o Governo Lupion era ou alijar os pesos orçamentários do Estado e arriscar a arcar com as conseqüências da deslegitimação social ou fornecer bens e serviços estatais de consumo coletivo (educação, saúde, seguridade social, etc.) porém condicionada a variação de padrões de produção (principalmente via industrialização) , sob pena de atolar as futuras administrações no *déficit*.

Foi por isso que Lupion fez com que a administração pública “cuidasse de servir adequadamente às necessidades da expansão geral”⁶⁴. Portanto, trata-se não somente de aparelhar o Estado com infraestrutura, mas também incentivar a industrialização. No final de seu governo ficou clara a sua opção. Consistia em realizar tudo o que fosse necessário para a ampliação das atividades e das modalidades de produção capitalista no Estado do Paraná, mesmo sob pena de encerrar o exercício com um “pesado déficit”⁶⁵. Para o administrador público, a dívida estatal era justificável na medida que significava investimentos, na ampliação da base produtiva e de transformação, bom como na garantia de legitimação.

Embora esses fatores materiais tenham sido decisivos para a promoção da expansão do Estado, acreditamos que outros também podem ter concorrido para tal crescimento.

Neste capítulo procuramos analisar a forma do desenvolvimento do aparelho de administração pública paranaense. Destaca-se a paulatina ampliação da esfera de atuação do Estado, principalmente a partir do início do século XX. Aos poucos, não somente os meios de exercício da violência foram monopolizados pelo poder público estadual, mas também crescentes somas de recursos financeiros e de administração foram extraídos da sociedade. Neste caso, os conflitos de terra (no Norte e no Sudoeste) no Paraná tiveram um papel central no processo de expansão das atividades do Estado. Após cada conflito mais claro ficava que existia duas forças distintas entre as quais se dividiam os grupos que disputavam o domínio da administração pública paranaense. De um lado, aqueles que podemos chamar de *tradicionais*. Defendiam um estilo de administração muito próximo do

⁶⁴ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1959, p. 06.

⁶⁵ PARANÁ. *Mensagem do Governador Moysés Lupion*. 1958, p. 06.

patrimonialismo weberiano, calcado no mandonismo local e no clientelismo. Este grupo, que teve em Lupion a figura mais expressiva, era pouco sensível à penetração dos interesses sociais da população pobre do meio rural e mais impermeável às propostas de inclusão de amplas camadas da população marginalizada paranaense no “rol” de consumidores dos produtos mínimos da modernização econômica e social. De outro, concentravam-se os adeptos de uma nova forma de administração do Estado. Eram mais permeáveis às demandas da população pobre paranaense. Apostavam no papel do Estado como fornecedor de bens e serviços de consumo coletivo (educação, saúde, lazer, emprego, em fim, políticas sociais). Este grupo, que teve em Bento Munhoz da Rocha Netto seu principal representante, parecia compreender que com a modernização da sociedade as relações entre a imensa população pobre e o Estado precisavam ser repensadas para além do clientelismo e do mandonismo local. Além disso, pareceu evidente que o assunto da modernização do Estado se tornou tão forte que até o grupo de Lupion, que inicialmente não tinha um maior compromisso com ele, passou a encampá-lo. Mas a transformação do Estado em um agente modernizador encontrou sérios entraves, o principal deles foi o *déficit* público.

3.A CONSTRUÇÃO DO ESTADO PARANAENSE: a dimensão simbólica

Acreditamos que uma comunhão de opiniões ou de interpretações de uma dada realidade pode facilitar a ação coletiva. São as convicções e percepções comuns, portanto, que marcam os objetivos e determinam os meios. Durante muito tempo falar em determinações culturais foi sinônimo de heresia entre historiadores e cientistas sociais. Até hoje, muitos ainda não conseguem vislumbrar a dimensão “espiritual” dos processos e acontecimentos. Talvez por isso uma boa parte daqueles que falaram de um “Projeto Paranaense de Desenvolvimento” não tocou no assunto da cultura ou das percepções coletivas. Por determinações culturais entendemos o universo simbólico como uma variável importante para a explicação dos fenômenos, sem que seja uma variável independente.

Um dos fatores simbólicos que julgamos ter contribuído enormemente para a ampliação da Administração Pública Paranaense foi aquilo que poderia chamar de “cultura da modernização”. Aqui, abordá-lo-emos em sua manifestação na Capital, pois nos é mais familiar.

Desde a Emancipação da Província do Paraná até o início do século XX, encontramos inúmeras referências à necessidade sentida pelas elites locais de dotar a Curitiba dos contornos de uma Capital. Essas reivindicações, no entanto, não surtiam efeito já que as próprias elites possuíam rendas suficientes para realizar os melhoramentos necessários para assegurar os padrões requeridos de higiene. Enquanto isso a cidade entrava no século XX com esgotos a céu aberto, sem um sistema de distribuição de água potável, com ruas lamacentas e sem calçadas, etc. Inicialmente essas reivindicações vinham apenas

daqueles que tinham condições de viajar à Europa e ter contato com as primeiras reformas urbanas da segunda metade do século XIX.

Por volta dos anos 1880 podemos perceber as exigências por modernização urbana serem feitas basicamente por especialistas como médicos higienistas e engenheiros sanitaristas. Agora as justificativas não estavam ligadas ao “embelezamento” da cidade, mas à saúde e o conforto. Tais justificativas estavam associadas a uma vaga idéia de futuro, isto é, de progresso. Até as primeiras décadas do século XX estes técnicos conseguiram aumentar sobremaneira seu prestígio e aceitação social. Seus discursos sobre a cidade tiveram uma importância fundamental na alteração da percepção social do meio urbano. Nas escolas, em cursos, palestras, nas ruas e nos jornais começaram a veicular novos discursos sobre a cidade. Aos poucos a urbanização passava a significar a adoção de modernos equipamentos urbanos que garantiriam tanto a saúde pública quanto a modernização da sociedade.

Se até a década de 1870 a população como um todo não via “problemas urbanos”, se até este momento a comunidade urbana de Curitiba não via mal em conviver com esgotos a céu aberto, ruas lamacentas, etc., a partir do final do século XIX parte considerável da população começou a recepcionar bem os discursos dos técnicos. Contudo, não bastava alterar a percepção de parte da sociedade urbana de Curitiba. Era preciso convencer as autoridades públicas das novas necessidades requeridas pela Urbe. É aqui que destacamos o rearranjo institucional promovido pela República, quando deu mais autonomia aos poderes locais. Instituídas as prefeituras, as municipalidades tinham poder de gerir as atividades urbanas. Na virada do século era nítida a frustração tanto dos técnicos quanto de parte da população no que dizia respeito ao preparo e aparelhamento da

Prefeitura Municipal de Curitiba para o trato das questões urbanas. Para piorar, os interessados percebiam claramente que a resolução dos “problemas urbanos” não era prioridade para a elite política da época.

“A Constituição de 1891 deixou aos Estados o cuidado de se organizarem de modo que a autonomia dos municípios fosse assegurada em tudo o que dissesse respeito ‘aos interesses particulares’. O resultado dessa confiança foi a destruição da autonomia municipal pelas oligarquias que dirigiam a política dos Estados” (ARAÚJO, 1974: 26).

Neste caso, como as autoridades públicas demoravam a incorporar os interesses dos técnicos⁶⁶, e de parte da população, as suas decisões, estes não viram outra alternativa que não se lançarem à candidatura ao cargo eletivo do Executivo Municipal.

Foi assim que, já em 1892, o engenheiro Cândido Ferreira de Abreu era eleito primeiro prefeito de Curitiba. De imediato procurou rever o Código de Posturas da Capital a fim de dar ao executivo municipal maior poder de decisão sobre os assuntos urbanos. Contudo, esta tentativa de insular o prefeito das constantes intromissões da oligarquia paranaense, (muito bem representada na Câmara) sofreu um revés: o que era para dar maior poder ao Executivo frente os interesses no Legislativo resultou numa forte limitação da ação do primeiro. (CUNHA FILHO, 1998)

Enquanto isso, se ampliava a parcela da população que incorporava o discurso dos “problemas urbanos”. Quem, afinal, forma esta parcela da população? Como

⁶⁶ É preciso entender que as reivindicações dos médicos e engenheiros não eram de cunho puramente científico, pois ao fazerem pressão por um executivo municipal mais atuante no campo das obras públicas urbanas também defendiam a criação de uma esfera maior de atuação profissional, portanto, além de demonstrarem um certo engajamento científico, sua ação também se traduzia em engajamento político (CUNHA FILHO, 1998).

mencionamos lá no início deste capítulo, a classe média curitibana. Cada vez mais reivindicava serviços eficientes de transporte coletivo, saneamento, iluminação pública, pavimentação, arborização, etc...Em resposta cada vez mais o fraco executivo municipal fazia concessões à iniciativa privada para a oferta de bens, serviços e equipamentos urbanos de consumo coletivo. Porém, esta associação “público-privado” acabou descontentando ainda mais os setores médios da sociedade curitibana. Primeiro, por causa das constantes denúncias de associação corrupta entre funcionários públicos e privados. Depois, por causa da incapacidade técnica dessas empresas prestadoras de serviços combinada com altas taxas. A frustração causada por este tipo de política pública logo despertou um certo radicalismo entre a classe média (CUNHA FILHO, 1998;2004)

Se fizermos atenção aos jornais curitibanos de 1900 a 1912 poderemos perceber tal radicalismo. Ansiosos pelos serviços em questão, desembolsando altas somas para obtê-los e insatisfeitos com sua qualidade, viam no protesto radical a forma mais eficiente de expressar seu descontentamento.

A resposta institucional veio em 1912 quando uma combinação de fatores possibilitou uma guinada nas políticas públicas urbanas em Curitiba. Além do clamor que vinha de uma importante parcela dos cidadãos da capital, havia chegado ao poder executivo estadual aquilo que poderia ser identificado como uma nova variante das elites tradicionais paraenses: um grupo de especialistas imbuídos do ideal de uma administração “técnica e imparcial”. Parece que finalmente os técnicos haviam conseguido tomar espaços nos órgãos de decisão política. Ao invés de pressionarem as autoridades políticas tradicionais para reconhecerem seus interesses, (e gradativamente também os interesses da classe média) precipitaram-se sobre os cargos eletivos e obtiveram sucesso. Passaram a reaparelhar os

órgãos de governo com pessoal especializado, porém ainda sofriam as restrições da Assembléia Legislativa. Certamente que quando se fala em constituição da administração pública técnica e em tomada de espaços nos aparelhos decisórios estatais está-se falando de acesso ao poder. Temos que reconhecer, ainda, que o acesso ao poder se dava para cumprir objetivos que eram políticos e de grupos específicos. Contudo, tanto a criação de novos espaços burocráticos (Departamentos de Urbanismo, Secretaria de Obras Públicas, etc.), quanto às novas interpretações e diagnósticos da realidade, são produtos culturais. Foi em 1912, então, que o Presidente do Estado Carlos Cavalcante de Albuquerque conseguiu a aprovação da Lei Estadual nº 1142.

“O regimen (*sic*) instituído pela lei n. 1142 de 6 de março, conciliando o princípio da autonomia municipal com o da responsabilidade que inevitavelmente cabe ao governo pela situação da cidade que goza dos foros de sua sede, tornou da confiança do Poder Executivo o cargo de Prefeito da Capital” (citado por CUNHA FILHO, 1998: 120).

A partir de então o Presidente Cavalcante, que fazia parte deste novo segmento da elite (era engenheiro), passou a nomear diretamente o Prefeito de Curitiba. Escolheu seu amigo e engenheiro Candido Ferreira de Abreu, agora reconduzido ao Executivo Municipal com autonomia suficiente para impor reformas à cidade sem prestar contas à Câmara. Parece-nos que esta elite administrativa não se sentia muito à vontade com o jogo político.

De tudo isso, o que nos interessa aqui é que todo esse processo foi iniciado principalmente porque houve uma alteração gradativa na percepção social da realidade. É claro que esta mudança cultural teve um forte apelo de classe, pois o *locus* de tal mudança

não foi toda a sociedade, mas apenas parte dela⁶⁷. Da mesma forma, devemos levar em conta que o próprio governo local necessitou passar por uma reeducação a fim de incorporar (ou considerar) aquilo que os especialistas vinham apontando como “problemas urbanos”, como problema para o Estado. Esta mudança na interpretação social da cidade se encontra na raiz d’onde brotou a cultura política curitibana do prefeito-técnico. Em outras palavras, esta mudança cultural foi tão sólida que até hoje os curitibanos se sentem mais satisfeitos quando a cidade se encontra sob o comando de prefeitos engenheiros (ou arquitetos, ou urbanistas ou médicos) (CUNHA FILHO, 1998).

Um resultado imediato dessa valorização do administrador – técnico foi a ampliação dos campos de atividades da Prefeitura e do Estado. A partir dos anos 1920, dá-se o início da fase das encampações. Para atender as demandas sempre crescentes por ampliação e melhoria da qualidade dos serviços, o Governo Estadual passou a encampar as empresas privadas prestadoras de serviços. Desta forma, o Estado passou a controlar progressivamente quase todos os equipamentos urbanos que produziam o conforto urbano.

Portanto, julgamos ter demonstrado que aquilo que Bobbio denominava “ideologia da modernização” consistia numa alteração da percepção social de determinados aspectos da realidade. No caso da realidade urbana, ela facilitou o acesso dos técnicos aos postos do executivo, além da ampliação da sua esfera de competência. O “ponta-pé” inicial foi dado pelos próprios especialistas na medida que tiveram que ensinar (ou educar os sentidos) a reconhecer os problemas da cidade e os males que estes causavam aos seus habitantes. Em torno de uma década e meia (no próximo duas) amplos setores da sociedade curitibana, notadamente a classe média, estava apta para encarar como “problemas

⁶⁷ Certa vez, comentando os efeitos das primeiras tentativas reformas urbanas em Curitiba, Emiliano Pernetta declarou: “... os pobres e os sapos vão indo cada vez para mais longe” (VITOR, 1996: 91).

urbanos” vários aspectos da cidade com os quais haviam convivido harmoniosamente há algum tempo atrás (CUNHA FILHO, 1998).

A cultura da modernização possuía outras dimensões, que não somente a urbana. Aos poucos, além de urbanizar, industrializar também ia virando sinônimo, ou melhor, indicativo de modernização. Sabemos que uma base econômica primário-exportadora oferecia limites concretos à ação, existência e reprodução social de dois grupos da sociedade paranaense: os poucos industriais que existiam e os administradores públicos. Fosse na época do mate, fosse no tempo do café, as reclamações eram as mesmas de ambos os lados. De um se ouvia que o Estado não dava atenção suficiente àquele ramo da produção; de outro se ouvia que a dependência da renda de produtos agrícolas deixava as contas públicas, e também o governo sempre vulnerável.

Nos primeiros anos do século XX, por exemplo, desenvolvia-se a estratégia de associar a industrialização à modernização. A imprensa empresarial, principalmente, procurava “promover” esta ligação sempre que possível. Como a ideologia do progresso já se instalava em boa parte da sociedade paranaense, então esperava-se que com tal associação (indústria – modernização) fossem disseminados os valores do *homo faber* e promovidos os interesses da indústria.

O trabalho de LUZ (1992) demonstra como a imprensa ligada ao empresariado urbano procurava salientar todo o aspecto modernizador associado à indústria. Era assim que promoviam visitas às poucas fábricas da Capital para publicarem descrições detalhadas do processo de fabricação dos produtos, bem como da parafernália técnica que o envolvia. A higiene e a assiduidade no ambiente de trabalho eram retratados como evidências das vantagens moralizadoras do trabalho industrial. Por trás de toda esta exaltação da indústria

estava a noção de que, do ponto de vista do progresso, a produção industrial era mais moderna, portanto tinha maior valor do que a agrícola. Por isso o Estado deveria dar mais atenção ao minúsculo setor industrial paranaense.

Vemos, então que modernização se constituía num manto sob o qual vários interesses se abrigavam. Esta luta pela modernização vai se estender do início do século XX até a década de 1970, pelo menos. Tal luta, assim como o fogo se alimenta de oxigênio, se nutria de um sentimento profundo que primeiro tomou as mentes dos intelectuais e de parte da elite política, depois da classe média. Este sentimento foi tão importante na primeira metade do século XX que dificilmente poderemos entender as ações do governo ou de determinados grupos sociais sem levá-lo em conta. Estamos falando do sentimento regionalista.

A adoção do Federalismo, sob a República, fez emergir Superestados com poderes de rivalizar com a União. O volume e o produto interno de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por exemplo, excedia em muito o dos outros Estados da Federação.

Era justamente esta combinação de aumento populacional com intensa atividade econômica que tornava principalmente estes três Estados possuidores de um poder maior que as outras Unidades Federadas. O gigantismo paulista se sobressaía a todos. Desde a segunda metade do século XIX as elites paulistas vinham se mostrando descontentes com a política imperial de não facilitar a autonomia provincial. Aos poucos começaram a ver na Coroa um estorvo ao desenvolvimento regional. Somente a Constituição Federal de 1891 veio satisfazer parte dessas reivindicações, ao cumprir o lema republicano de 1870: “centralização, desmembramento; desmembramento, descentralização, unidade”. O que

São Paulo almejava com sua autonomia não era apenas o poder de fixar impostos, mas principalmente a liberdade de contrair empréstimos estrangeiros com o intuito de financiar o desenvolvimento (LOVE, 1993:180-223)

Contudo, tal federalismo não funcionou como aquele que era visto como modelo, o norte-americano. Neste país, o federalismo teria nascido de uma *barganha racional* entre o governo da União e os Estados, motivados pela ameaça externa. Assim, federações nasceriam quando governos centrais com tendências expansionistas ou medrosos da ameaça externa, porém incapazes de dominar os governos locais pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais, porque estes possuíam a confiança e fidelidade dos cidadãos; por seu turno, governos locais – com história e identidades próprias – por motivos expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, a fim de aumentar-lhe a capacidade militar ou diplomática (ARRETCHE, 2001). O Brasil, contudo, não tinha pretensões expansionistas nem sofria ameaças do estrangeiro, quando adotou o federalismo. Isto evidencia que as condições acima foram suficientes para dar origem à Federação na América do Norte, tão somente. Em outros países a adoção do federalismo se deu por motivações diversas. “Tanto vantagens de ordem econômica, a serem obtidas pela associação de Estados, assim como o interesse em preservar a Unidade Nacional de um Estado (previamente) unitário, estiveram na origem das modernas Federações do século XX .” (ARRETCHE, 2001:25). Agora torna mais compreensível o efeito do lema republicano de 1870 sobre a Constituição de 1891. Além das motivações para a origem do nosso federalismo terem sido outras, as influências também foram diversas.

“Podemos definir o federalismo como um modelo extra-euroeu de organização do Estado marcado pela coexistência de duas soberanias: a da união, que detém o controle e a execução de algumas funções comuns, e a das unidades federadas que se ocupam do resto. Esta obra singular de engenharia política se concretizou como uma vertente do Estado democrático pela primeira vez nos Estados Unidos e se estendeu depois, ao longo século XIX, a países como Canadá, Austrália e as jovens repúblicas latino-americanas, cujas raízes coloniais parecem ter estimulado a criação de estruturas superpostas: uma centralizadora, herdada da antiga metrópole, e outra baseada nas autonomias regionais e locais. Estas autonomias se alimentavam das dificuldades de comunicação e das diversidades econômico-culturais. A existência de poderes distintos e relativamente autônomos se pode identificar pela distribuição de competências constitucionais entre a união e os estados; pela existência de fonte de arrecadação próprias, de controle sobre a ordem pública e, finalmente, pela representação política e jurídica, através dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a nível estadual e federal. Estas condições necessárias para a existência de uma federação organizada se realizaram de maneira imperfeita no curso da história e tenderam, a partir de 1930, a fortalecer cada vez mais a união em detrimento das autonomias estaduais” (CAMARGO, 1993: 300-301).

É bem provável que a principal imperfeição do nosso federalismo tenha sido as relações desiguais. Na medida em que alguns Estados eram mais relevantes, populacional e economicamente, então suas relações com a União se davam de forma diferente das relações deste com os outros Estados de menor significância econômica populacional. A maior independência de certos Estados da Federação exigia do poder central uma constante luta pela centralização do poder. Isto porque os Estados mais poderosos tendiam a rivalizar com a União em termos de poderio destrutivo.

Conhecemos as proezas da força bélica de São Paulo frente às tropas da União, em 1932. Este é um bom exemplo de como alguns Estados da Federação despenderam esforços para erigir forças de defesas contra as intromissões do poder central. Este, por seu

turno, procurou centralizar cada vez mais as decisões, após 1930, com o fito de impedir a demasiada autonomia das regiões, muitas vezes em detrimento da Federação.

Não são muitos os trabalhos que se dedicam a pensar o papel do Paraná no federalismo brasileiro. Sabemos, porém, que este Estado, pelo menos durante a primeira metade do século XX, não se achava entre os “Superestados” da Federação. Inferiorizado em habitantes e em produção relativa nacional, o Paraná se situava entre as Unidades Federadas que eram esmagadas pelo poder central. A crônica falta de dinheiro que possibilitaria ao poder público estadual construir uma milícia que fizesse o Governo Central pensar mais de uma vez antes de invadir seu território, colocava o Estado dos paranaenses em situação vulnerável em relação à União. A falta da força para definir (definitivamente!) seu território com São Paulo e Santa Catarina, bem como a criação do Território Federal do Iguaçu, pelo regime de Vargas constituíam os exemplos mais claros desta falta de poder militar que garantisse os interesses do Estado diante do Poder Central.

Sem muita representatividade na esfera federal a situação do Estado podia ser crítica. Por isso, era extremamente recomendável que o governo estadual investisse numa tropa que lhe fosse leal. Talvez, à luz dessa análise, se torne mais compreensível que o Governador Caetano Munhoz da Rocha, em 1920, tenha gasto quase 11% do orçamento do Estado na “força militar”.

O mais importante para este estudo é constatarmos o que a posição inferior do Estado do Paraná, com relação aos outros mais poderosos da Federação, provocou entre os paranaenses. Acreditamos existirem evidências suficientes para afirmarmos que a percepção social do menosprezo com que a União tratava o Estado causou uma reação intelectual *sui generis*, que teve importantes conseqüências objetivas. Tal reação se

manifestou na forma de um regionalismo que atingiu diversas esferas da vida social. Este movimento regionalista tem suas primeiras manifestações ainda no século XIX, quando o movimento republicano – federalista prometia mais autonomia às regiões.

Como dissemos, o movimento regionalista atingiu várias áreas da produção social, na arte, o “Movimento Paranista” foi apenas uma variante do regionalismo, como bem afirmou KEINERT (1978). Há quem diga que o “Paranismo” possa ser considerado um movimento independente das relações políticas. PEREIRA (1998) até admite que a ideologia da modernização que se fazia presente na sociedade paranaense influenciou o Movimento Paranista. A exaltação que os intelectuais deste movimento faziam das recentes inovações urbanas, das modernas indústrias recém instaladas, da pujança econômica, das belezas naturais, etc, tinha algo a ver com o fato de que

“O federalismo republicano e seu caráter descentralizador permitem, portanto, a construção de identidades regionais ao mesmo tempo que exigem a construção de uma nova idéia de Nação com base na fé cega no progresso e na ciência, na técnica e na expulsão do mito da sociedade” (PEREIRA, 1998: 64).

Portanto, o autor admite a importância do federalismo para o aparecimento de expressões regionalistas como o Paranismo. Mas, no nosso entendimento, PEREIRA (1998) erra em vários pontos. Primeiro, ao presumir que este movimento obedeceu rigorosamente a Lei da Dinâmica Social de August Comte (1996): 1) Estágio Religioso (ou místico) -> 2) Estágio Metafísico -> 3) Estágio Positivo (ou científico). Pensamos não haver evidências suficientes para identificarmos os Paranistas do Positivismo. O que podemos afirmar seguramente é que concordavam com algumas teses pregadas pelo Positivismo, mas que também eram comuns a grande parte dos movimentos intelectuais do

século XIX. O segundo ponto é que, mesmo tendo admitido a importância da organização e das relações políticas (federalismo) para a emergência de movimentos regionalistas, como o Paranismo, ele joga toda essa constatação no lixo das inutilidades históricas ao afirmar que

“A questão central a ser analisada aqui não é uma mera relação política e econômica entre as elites regionais e a construção de uma idéia de Estado, mas sim partir do próprio imaginário da região para poder identificar as bases de construção de uma identidade regional, no caso específico, para o Paraná. Isto só pode ser alcançado se partirmos da análise da cultura paranaense desde o período da I República, encarando as manifestações culturais não como meros reflexos de uma dominação econômica. Por isso o *Movimento Paranista* não pode ser apreendido em toda a sua heterogeneidade através de análises como a do marxismo vulgar que trabalha com a dicotomia entre supra e infra estruturas, onde a cultura é encarada como mero reflexo, no campo não material (idéias), da dominação econômica que, mesmo em última instância, é o que determina a produção cultural. Por este tipo de análise o *Paranismo* não passaria de um reflexo no campo das idéias da dominação efetiva no período republicano pela elite local dirigente que teria assumido, neste período de descentralização política, o controle da máquina do Estado. Esta visão reducionista desqualifica o movimento e simplifica a análise, o que é demonstrado até mesmo por autores de filiação marxista como é o caso de Herbert Marcuse que defende as chamadas verdades transhistóricas da arte e a sua possibilidade de criação de um novo princípio de realidade. Não se trata aqui de defender a autonomia completa das idéias e cair no extremo oposto do materialismo (idealismo), mas sim romper com as dicotomias sujeito/objeto e super/infra-estruturas” (PEREIRA, 1998: 74-75).

Concordamos que esta análise não pode ser reduzida à relação mecânica infra super estrutura, como o faz um certo tipo de marxismo. Contudo, não podemos admitir que pela análise de simples manifestações culturais regionalistas se pode chegar a pintar o cenário histórico de uma época.

“É preciso, por exemplo, seguir os passos de Walter Benjamin que procura descobrir nos elementos (rua, trapeiro, prostituta, etc.) o *cristal da história total*, pois para ele tais elementos têm uma estrutura *monadária*, ou seja, a partir deles é possível avaliar a imagem histórica. Por isso para estudar o Paraná e Curitiba na Primeira República não é preciso resgatar o contexto econômico do capitalismo monopolista internacional, mas descobrir os pequenos elementos, como na produção artística paranista, que lapidado pelas análises, produzirá luzes, resgatando a imagem da história e de um determinado passado. Isto porque Benjamin vê a história total enquanto *mônada*, ou seja, unidade infra-supra estruturas. (PEREIRA, 1998: 75).

Acreditamos que esta análise de estruturas isoladas tem muito a perder. Analisar o Paranismo em si mesmo não é suficiente para vê-lo como parte de um movimento regionalista maior. Isto equivale dizer que estudar o Paranismo como a uma amostra de DNA⁶⁸ seria o bastante para entendê-lo em todas as suas dimensões. Este é o seu maior equívoco. Pois pensamos que a pesquisa histórica esta mais para um quebra – cabeças. Um fenômeno não pode ser explicado por si mesmo. Mas só podemos fazer idéia do objeto quando ligamos as partículas umas às outras. A simples descoberta de uma nova peça, ou de uma nova partícula, ou de um novo documento, pode alterar radicalmente a imagem do objeto.

O erro de interpretar o Paranismo como *mônada* é que só pode admiti-lo como algo isolado da economia, da política, do Brasil. É precisamente isto que queremos evitar aqui. Para este trabalho o Paranismo fazia parte de um movimento político maior, o Movimento Regionalista. A maior evidência do caráter político do movimento é o fato de ter aparecido justamente quando se discute a adoção do Republicanismo Federalista. Ele se

⁶⁸ Desde Leibnitz (1996), *mônada* é a partícula que encerra as propriedades do todo. A *mônada* seria o “universo num grão de areia”. Portanto, estudar o *paranismo* seria o bastante para se conhecer o meio ambiente histórico do Paraná e as relações nele travadas.

intensifica na medida que os reflexos do federalismo desigual, implantado com a Constituição de 1891, passam a ser sentidos no Paraná. A percepção social entende que num federalismo competitivo, como o que viviam, o Estado que não tivesse personalidade institucional tenderia a ser preterido nas disputas federativas⁶⁹. Qualquer ganho de vantagens públicas da União passava por competição entre as Unidades Federadas. Portanto, a simples adoção do federalismo competitivo requeria uma auto – afirmação das regiões⁷⁰. Deste modo, o nosso argumento é que a atividade dos “paranistas” exprime algo mais do que a simples intenção de desenvolver a cultura paranaense.

“O Paraná é um Estado típico desses que não tem um traço que faça deles alguma coisa notável, nem geograficamente como a Amazônia, nem pitorescamente como a Bahia ou o Rio Grande do Sul. Sem uma linha vigorosa de história como São Paulo, Minas e Pernambuco, sem uma natureza característica como o Nordeste, sem lendas de primitivismo como Mato Grosso e Goiás. Dentro do Brasil já principiado o Paraná é um esboço a se iniciar. Falta-lhe o lastro dos séculos. Apesar de ser Estado de futuro mais próximo, forma nessa retaguarda de característica de incaracterísticos. Eu poderia afirmar sem errar por muito que o paranaense não existe. O paranaense não existe dentro do complexo brasileiro. O Paraná é um Estado sem relevo humano. Em toda a história do Paraná nada houve que realmente impressionasse a nacionalidade. Nenhum movimento com sentido consciente mais ou menos profundo. Nenhum intelectual. Nem ao menos um homem de letras, que saindo dele, representasse o Brasil, como Maranhão teve Gonçalves Dias, a Bahia Castro Alves, o Ceará José de Alencar e Minas Affonso Arinos, etc. A história e a geografia não tiveram forças o bastante

⁶⁹ Este fato ficou evidente com o fim das disputas entre Paraná e Santa Catarina pela região do Contestado. O Estado dos catarinenses só ganhou a disputa porque teve mais habilidade política.

⁷⁰ No federalismo norte-americano, onde os Estados originalmente foram Estados independentes, a afirmação da personalidade institucional do Estado é mais explícita e ostensiva. No Texas, por exemplo, há um ditado que evidencia isto: *DON'T MESS WITH TEXAS I* (Não se meta com o Texas !). A auto-afirmação do Estado tanto frente à União quanto diante de outras unidades federadas, é essencial para o pacto federativo. Por isso, o federalismo tende a provocar, no interior dos Estados, sentimentos patrióticos e de lealdade, que, em alguns casos, beira o chauvinismo regionalista.

para afirmarem o Estado do Paraná” (MACHADO, 1930: 09).

A questão que movia os intelectuais na época era: como tornar o Paraná notável na Federação? Este questionamento só era possível no ambiente de competição entre Estados. Enquanto sob a autoridade Imperial, o Paraná não precisava se preocupar tanto com a posição que ocupava relativamente às outras regiões provinciais, pois o Poder Imperial, na condição de Moderador, procurava remediar as diferenças entre as Províncias, ainda que precariamente. Após a Constituição de 1891, os Estados tiveram que lidar com a dura realidade de ter que se impor frente a uma União de Estados concorrentes. Agora a liberação de verbas para o Estado não dependia apenas da habilidade política dos seus representantes no Legislativo Federal, mas também de sua capacidade de articular as demandas regionais com um discurso legitimador do merecimento (de direito) do Estado a participar dos benefícios públicos da União.

É por isso que uma parte considerável dos políticos esteve envolvida com o Movimento Regionalista. Os especialistas que conduziam a adoção do moderno urbanismo em Curitiba também comungavam dessas idéias, afinal, tratava-se de dotar a cidade dos contornos da Capital. É interessante notar que PEREIRA (1998), ao afirmar que os paranistas pretendiam inventar o Estado lançando bases de sua identidade, expressa sua admiração quando

“Para tanto valer-se-ão até mesmo de suas ligações com instituições governamentais na medida em que o próprio governo paranaense terá interesse em forjar tal identidade. Em 1911 encontramos uma autorização do Executivo do Estado para conceder auxílio de 3:600\$000 ao Instituto Histórico e Geográfico do Paraná para a manutenção e publicação de sua revista,

isto para preencher uma das lacunas apontadas por Brasil Pinheiro machado: a inexistência de uma história vigorosa. Era preciso construir uma história regional que mostrasse o Paraná como um local que possuía uma tradição” (PEREIRA, 1998: 71).

Esta era a menor das atividades que envolviam o Poder Público com o Movimento Regionalista. A mesma preocupação de Romário Martins com a educação não estava desconectada com a ação do Governador Caetano Munhoz da Rocha na área educacional. Em 1920, os gastos com a “instrução pública” consumiam 23,54% do orçamento da Secretaria do Interior, Justiça e Instrução Pública. De 1920 a 1923 este Governador conseguiu mais que dobrar o número de matrículas anuais.

Número de Matrículas no Paraná entre 1920 e 1923. Gestão Caetano Munhoz da Rocha

Ano	Nº de Matrículas	
1920	17.511	100
1921	30.805	175
1922	34.419	196
1923	36.893	210

Fonte: PARANÁ. Relatório do Governador, 1924.

Qual é a importância disso? De nada adiantaria divulgar a nova identidade paranaense através de muitas especialidades restritas ao círculo mais intelectualizado. desde Marx (1979) e depois Althusser(1985) ficou claro que o pensamento que quer se tornar hegemônico tem que ser disseminado a partir do Estado ou de seus aparelhos ideológicos. Não havia, portanto, lugar melhor do que a escola para se criar um novo paranaense. Daí o interesse de Romário Martins pela educação. Ele não precisava *conciliar* suas atividades de militância regionalista com a vida política de deputado, como afirmou PEREIRA (1998:73). Pois só há necessidade de conciliação para coisas que são opostas. O Movimento Regionalista foi um movimento político.

Esta associação (regionalismo = política) também ocorreu em torno das questões que envolveram a Universidade do Paraná, até a primeira metade do século XX. Sempre que houvesse algum embate em torno do regionalismo paranaense esta instituição estava envolvida de alguma forma. Mesmo a sua criação não esteve dissociada do referido movimento. Seu fundador e professores estiveram, todos, envolvidos com o movimento.

Fundada em fins de 1912 (19 de dezembro), a Universidade do Paraná esteve, inicialmente, voltada para o Brasil e não apenas para a região. O Regionalismo cultivado no interior da U.P. não pretendia isolar o Paraná, mas projetá-lo para a Federação. Esta tarefa era árdua, pois dentro da U.P. a percepção de que o Poder Central estava contra o Paraná era unânime. Parece ter sido a forma mais rápida de se forjar uma identidade regional, isto é, a partir do “nós contra os outros” (Estados da Federação) ou do “todos contra um” (o Paraná).

Os professores da U.P. irão demonstrar este sentimento em várias ocasiões. Uma delas, foi em 1919 quando o Governo Federal ordenou que os cinco cursos da Universidade se desmembrassem em faculdades isoladas e autônomas, sob pena de não serem reconhecidas. O problema é que, como não havia universidades no Brasil em 1919, então o Poder Central alegava não existir parâmetros de equiparação com a U.P. A frustração e a revolta com a atitude da União foram gerais. Um aluno da época e depois catedrático da Instituição, Prof. José Pereira de Macedo, certa feita, afirmou que

“A luta da Universidade não foi a mesma luta das faculdades. Se a vida destas dependia da boa vontade, da dedicação, do esforço e do sacrifício do pugilo de bravos, professores improvisados e alunos que os cercavam por todos os lados, aquela dependia apenas do governo federal, que apenas não quis e não

consentiu que a Universidade vivesse” (PILOTTO, 1976: 30).

O sentimento era de que sempre que o Paraná dava um passo à frente a União, controlada por dois outros Estados, o fazia recuar. A leitura que estes homens paranaenses faziam das ações do Governo Federal era que este impedia o Paraná de se desenvolver. Contudo, caberia a tais intelectuais paranaenses, processar todas essas “desfeitas” e “provocações” do Governo da União e torná-las força motriz que impulsionaria a população regional.

“O nome da Universidade foi apagado oficialmente, - objetava o Prof. José Pereira de Macedo, - mas ficou no coração e na alma do povo, que não mudou a denominação que seus lábios se habituaram a articular para designação do grupo das nossas Faculdades de ensino superior” (PILOTTO, 1976: 30-31).

Vemos, portanto, que a leitura feita pelos professores da instituição era de que a União se colocava contra o Paraná. A permanência da denominação “Universidade”, mesmo após a sua fragmentação em faculdades isoladas e autônomas, era encarada como forma de resistência simbólica. Se a Universidade ficou incrustada como símbolo da luta do Paraná por seu lugar de destaque na Federação é outro caso, porém, parece-nos que a pretensão era esta.

Os homens que permaneciam à frente das faculdades, agora isoladas, deixaram de insistir com o Poder Central no sentido de reuni-las, novamente, em uma Universidade. Em 1922, dois anos após a fundação da Universidade do Brasil, os diretores das faculdades desmembradas começaram a se movimentar a fim de exigir a volta da U.P., já que agora havia parâmetros para se reconhecer uma Universidade. Todas as exigências começaram a

ser cumpridas. Estatutos foram criados, regimentos foram esboçados, mas as faculdades não reuniam o patrimônio mínimo para a elevação ao *status* de Universidade. Nas palavras do Profº Macedo Filho:

“Juntamente com o desembargador Vieira Calvalcanti, saudoso diretor da Faculdade de que eu era secretário, fui ter com o presidente do Estado, o benemérito paranaense dr. Afonso Alves de Camargo. Expus-lhe a minha idéia, mostrei-lhe a prática seguida pelos norte-americanos, de fazerem, os governos, largas doações patrimoniais às Universidades, e demonstrei-lhe a verdade de que, dar à Universidade, era dar ao próprio Estado, cujo progresso se fazia pelos seus elementos de cultura, especialmente nos centros de ensino superior” (PILOTTO, 1976: 36).

É importante notar como os dirigentes da Instituição de Ensino procuravam identificar os interesses da “Universidade” aos interesses do Paraná. Há boas evidências para acreditarmos que este esforço obteve algum sucesso. Nesta época os jornais também encabeçaram o mesmo discurso, o que provavelmente deve ter disseminado pela sociedade. Quando finalmente o projeto ficou pronto, e foi apresentado como projeto de lei por Afonso Alves de Camargo, ex-presidente do Estado e ex-vice-diretor da “Universidade”, então Deputado Federal, à Câmara propondo a reunião das três faculdades, o referido projeto foi preterido. Outra tentativa só veio em 1934, com a fundação da Universidade de São Paulo. Novamente a efervescência foi geral. Contudo, com os rumores de uma reforma do ensino superior no país, os dirigentes e professores da Instituição acharam melhor esperar. (PUPPI, 1986:42).

As faculdades só foram reconhecidas como Universidade em 1946. O curioso desse episódio foi o grau de envolvimento de diversos setores daquilo que se apresentava

como Sociedade Paranaense (mas que, no entanto, não passava de uma parcela da comunidade ilustrada curitibana). Desta vez, à campanha do Prof^o Macedo Filho juntaram-se três outros companheiros que foram decisivos para que o reconhecimento se desse. “Coincidentemente”, os três, além de Deputados Federais, eram titulares de cadeiras nas próprias faculdades em questão: Erasto Gaertner e Aramis Taborda Athayde, da Faculdade de Medicina, e Bento Munhoz da Rocha Netto, da de Filosofia, Ciências e Letras. Além disso, segundo PUPPI (1986), “tornando a ocasião ainda mais favorável, encontravam-se na Interventoria Federal do Estado Brasil Pinheiro Machado e na Prefeitura Municipal de Curitiba Algacyr Munhoz Mäder, ambos professores catedráticos da instituição, a ela estreitamente vinculados”(p.43).

É importante notar que a fraqueza que as elites intelectuais paranaenses identificaram anteriormente na representatividade do Paraná no âmbito federal, parecia estar sendo substituída por uma ação parlamentar mais agressiva na defesa dos “interesses do Paraná” frente às outras Unidades da Federação. Portanto, o Movimento Regionalista Paranaense também pressupunha uma ação de ocupação de espaços nos aparelhos decisórios estatais, tanto no nível federal quanto nos âmbitos estadual e municipal (Curitiba).

O atingimento do *status* de “Universidade Livre” equiparada, pelo Decreto nº 9323 de 06 de junho de 1946, não finalizava a ativa participação dos parlamentares e autoridades comprometidas com o Movimento. No discurso da ocasião do recebimento do título de Doutor “*honoris causa*”, o professor Ernesto de Souza Campos, afirmava que:

“A Universidade do Paraná é a única no Brasil que se rege pela ordem privada. Precisa imensamente da

ajuda dos poderes públicos e do povo. Governos federal, estadual e municipal devem trazer o máximo de auxílio monetário. Toda a soma doada à Universidade, renderá altos juros para o bem da Nação” (UFPR, 1949: 40-41).

Portanto, a luta passava a ser pela captação de dinheiro das autoridades públicas de todos os níveis. Aos poucos esta luta evoluiu para uma batalha pela federalização. Após a experiência getulista e a necessidade de “afinar” os argumentos para a transmissão da Instituição para o âmbito de responsabilidade da União, os professores da U.P. passaram a associar mais a Universidade à construção da Nação. Entendiam que dificilmente o Governo Federal assumiria a Instituição marcada por fortes convicções regionalistas. É verdade que o Movimento Regionalista que se desenvolvera dentro da U.P. pretendia impor o Estado frente às outras Unidades Federadas. Portanto, o papel da instituição seria o de fortalecer a região. Agora, em 1949, quando o reitor João R. de Macedo Filho havia falecido há poucos meses, e Flávio Suplicy de Lacerda assumira seu lugar mostrando-se não menos combativo que seu antecessor, o Governo da União sinalizava com a intenção de federalizar as universidades do Brasil, algumas de Minas Gerais, do Recife, da Bahia e do Rio Grande do Sul, excluindo desta lista, a do Paraná (PUPPI, 1986:49). Não é preciso dizer que, mais uma vez, um “batalhão” de parlamentares paranaenses, da Comissão de Professores da Universidade, todos liderados pelo então Governador Moysés Lupion. Tanta pressão levou o Governo Federal a sancionar a lei nº 1254, de 04 de dezembro de 1950, pela qual a Universidade do Paraná, juntamente com as outras, era federalizada.

Cumprida mais esta etapa, os discursos que exaltavam o papel da Universidade no fortalecimento regional passaram a ser associados cada vez mais ao papel da Universidade na integração do país e no desenvolvimento da Nação. Portanto, dois

discursos ficaram sobrepostos. A partir de então o Estado do Paraná e a universidade passaram a ser identificados cada vez mais um com o outro, agora, porém, com o papel de se integrarem ao país e contribuírem para o desenvolvimento da Nação. Tratava-se, então, de um regionalismo que fosse orgânico à federação. Como foi dito anteriormente, este discurso híbrido passou a ganhar força dentro da Universidade, após a sua federalização. Num discurso de 1962 (19 de dezembro), na ocasião do 50º aniversário da fundação da instituição, o então reitor Flavio Suplicy de Lacerda assim exprimia suas idéias:

“O Paraná, como Comarca, Província ou Estado, sempre foi zona de passagem, entre ao Paulo e Rio Grande, com o seu eixo desviado para direções alheias aos seus interesses econômicos. Esta fria realidade, marcante na nossa formação político-social, imprimiu no paranaense ressentimentos vivos, humilhações desencorajantes, conformismo e desconfiança, fatores negativos que contribuíram para que fosse por demais longa a nossa permanência em atitudes estáticas, aferrados a costumes tradicionais, e nos comportamentos sócias que criaram o complexo social da erva-mate. Reações esparsas, e que guardamos com respeito, apenas denunciavam a existência do que hoje se classificaria como processo espoliativo nacional contra os direitos e os interesses da região. Criou-se um movimento paranista, lírico, ingênuo e inoperante, que trazia das suas origens o grave erro de ter direção trocada, fazendo com que ainda mais fechados nos constituíssemos, em vez de orientar a nossa ação de dentro para fora, como convinha e se impunha, pela nossa condição de gente altiva, briosa, mas esquecida e injustiçada. A Universidade, concebida e instalada em tal clima social, superou de muito as condições do Estado e, embora não pudesse, por consequência, ser compreendida há cinquenta anos, foi uma reação nítida e uma afirmação do valor que existia latente, no coração dos homens do Paraná. Por isso, a Universidade foi e é a mais legítima, a mais genuína instituição paranaense, erigida por nós e tirada do mais íntimo do que em nós existia e existe, de devotamento e entusiasmo pelo Brasil. A Universidade foi movimento de libertação regional e de integração nacional” (UFPR, 1962: 17-18).

Neste mesmo discurso era enfatizado o pioneirismo do Estado do Paraná ao fundar a primeira Universidade do Brasil, apesar do país não reconhecê-lo à época. O mais interessante é notar como o discurso estritamente regionalista passa a se transformar num discurso orgânico e integrador. Agora federalizada, cabia à instituição mostrar suas contribuições passadas ao país. Mas sempre era mostrada, também, a tenacidade do Paraná quando sofria a oposição da Nação. Durante a comemoração dos 50 anos do Paraná, o então Governador do Estado, Ney Braga, proclamava:

“O Brasil, pelos seus governos, não aceitava a Universidade do Paraná, mas esses governos passaram e a Universidade do Paraná venceu (...) A Universidade venceu. O nosso Estado vencerá. A sua vitória dependerá do esforço de todos na mesma direção, que não é orientada no sentido regional, pois temos por objetivo final a felicidade da gente brasileira e a soberana grandeza da Pátria comum dentro das nossas mais caras tradições cristãs” (UFPR, 1962: 24-25).

Havia um esforço deliberado para associar o Paraná à Universidade e vice-versa. Contudo, não é de todo descabido afirmar que a Universidade se reservava o papel de vanguarda do Estado do Paraná. Há tempos os dirigentes da Universidade vinham difundindo uma posição mais ativa do Estado na Federação, e o papel desempenhado pela instituição era considerado de suma importância nesse processo.

“Destruído o paranismo ingênuo e negativo, quando o Paraná vive o ciclo definitivo da sua economia, criemos um paranismo novo, dirigido em todos os sentidos, para fora das nossas fronteiras que são infinitas para agasalharmos todos os brasileiros, como nossos irmãos, e que serão infinitas para levarmos ao povo do Brasil a nossa pregação, com as garantias

daquilo que hoje representamos, na comunhão nacional” (UFPR, 1962: 23)

Este processo de expansão do Estado do Paraná era, como vimos, uma reivindicação feita há tempos pelos intelectuais, notadamente da capital. A presunção era de que um Paraná mais ativo poderia engrandecer o Brasil e, conseqüentemente, encontrar seu espaço entre os Estados Federados. Adquirir notoriedade nacional e obter a justa atenção pública da União. Assim, era a hora do Paraná abandonar seus próprios complexos (inclusive o de inferioridade) e se expor ao país.

“O Brasil precisa da nossa Universidade, na mesma proporção de que precisa do Paraná, porque o Paraná e sua Universidade são um todo inseparável, unidos por desenganos, por injustiças e até pelos complexos que criamos, mas também ligados pela consciência de missão nova, que dará o sentido definitivo do nosso destino” (UFPR, 1962: 22).

Portanto, estamos falando de uma dimensão psicológica, ou melhor, de uma dimensão cultural. Tratava-se de vencer antigos complexos das autoridades e das elites regionais. Para o Estado do Paraná ousar crescer e ganhar notoriedade era preciso abandonar a percepção do desprezo da União com relação ao Paraná. Vimos como Suplicy de Lacerda fundamentava a cultura política paranaense de que era um Estado preterido pela União nas questões federais. Agora importava o abandono dessa cultura (pois gerava o “paranismo” isolacionista) e a adoção de uma cultura política mais agressiva. A proposta, então, era de alteração de um estado de ânimo das elites paranaenses (não ousaríamos falar em “população”). Neste contexto, o papel da Universidade devia ser de mudar o ânimo das elites do Estado.

“A Universidade acredita no Paraná, tanto quanto na ação administrativa e no descortino político de V. Excia., Senhor Governador, e por isso já lhe confere uma carta universitária de confiança, que passamos a ler e a entregar a V. Excia., e que lhe dará, além de assento permanente nesta Assembléia, o comando da nova bandeira de luta, e assim fazemos evocando a memória daqueles que, por terem tido fé e coragem, criaram a nossa Universidade para dela surgir, em triunfo, o *Paraná atuante*” (UFPR, 1962: 23 – o grifo é nosso).

Cinquenta anos depois de fundada, a Universidade tornara-se o demiurgo de um Paraná ativo. A idéia que era passada pelo discurso do Reitor é que a Universidade foi responsável pelo surgimento de uma elite agressiva no tocante às políticas sociais, como vimos anteriormente, no que se refere à representatividade parlamentar do Estado no seio da União, e no que diz respeito à política econômica no início dos anos de 1960. Nossa opinião é de que esta afirmação é verdadeira em duplo sentido: num sentido material e num sentido “espiritual”.

No sentido material é verdade que a universidade pariu esta elite paranaense agressiva na defesa de assuntos estaduais. Isto porque a maior parte dos profissionais que terão seus diplomas naquela que Warchovcz (1983) chamou “Universidade do Mate”. Portanto, não nos parece absurdo afirmar que a Universidade forneceu a maior parte do material humano que também será responsável pelo crescimento econômico e projeção dos Estado do Paraná, que ocorrerá nas décadas de 1960, 1970 e 1980. à diversificação dos cursos ofertados preencherá as várias deficiências de profissionais na região.

COMPARAÇÃO DE MATRÍCULAS POR CURSO

ANO	DIREITO	ENGENHARIA	MEDICINA	FILOSOFIA	CIÊNCIAS ECONÔMICAS	TOTAL
1913	42	32	23	-	-	97
1914	42	65	43	-	-	150
1915	50	83	58	-	-	191
1916	46	76	52	-	-	174
1917	38	53	53	-	-	144
1946	159	610	838	159	-	1766
1947	223	692	923	195	-	2033
1948	361	713	957	214	-	2245
1949	474	737	1005	302	-	2518
1950	622	818	1083	372	54	2949

FONTE: UP. Anuário da Universidade do Paraná. 1951, p. 92.

O quadro acima Mostra a extensão da evolução da Universidade do Paraná, em torno de quarenta anos. Podemos perceber que, por volta dos anos de 1950, a U.P. colocava uma quantia razoável de profissionais no “mercado”. Este está escrito entre aspas porque não existia plenamente. Acreditamos que ainda estivesse em plena construção. Qual era a extensão do mercado profissional dos médicos e odontólogos, na década de 1950, por exemplo? Pensamos ser pequena, porém em franca ampliação. Lembremos da agressiva política social criada por Bento Munhoz da Rocha, que espalhava Unidades de Saúde por todo o interior do Estado. Contudo, a mais representativa trajetória das categorias profissionais da época foi dos economistas. O curso de Ciências Econômicas foi criado em 1945.

ALUNOS MATRICULADOS NO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DESDE A SUA FUNDAÇÃO:

1945		
Na 1ª série		18 alunos
Total		18 alunos
1946		
Na 1ª série		07 alunos
Na 2ª série		15 alunos
Total		22 alunos
1947		
Na 1ª série		15 alunos
Na 2ª série		07 alunos
Na 3ª série		15 alunos
Total		37 alunos
1948		
Na 1ª série		17 alunos
Na 2ª série		08 alunos
Na 3ª série		05 alunos
Total		30 alunos
1949		
Na 1ª série		20 alunos
Na 2ª série		13 alunos
Na 3ª série		08 alunos
Na 4ª série		05 alunos
Total		42 alunos
1950		
Na 1ª série		16 alunos
Na 2ª série		13 alunos
Na 3ª série		14 alunos
Na 4ª série		08 alunos
Total		52 alunos
1951		
Na 1ª série		28 alunos
Na 2ª série		14 alunos
Na 3ª série		10 alunos
Na 4ª série		12 alunos
Total		66 alunos

1952		
Na 1ª série		30 alunos
Na 2ª série		25 alunos
Na 3ª série		18 alunos
Na 4ª série		10 alunos
Total		86 alunos

FONTE: UP. Anuário da Faculdade de Ciências Econômicas. 1951-1952.

Podemos perceber que o número de economistas formados pela Universidade no início do curso era quase inexpressivo, se comparado aos outros cursos. Entretanto, se tomarmos o saldo total dos diplomados em Ciências Econômicas até o ano de 1959, estes chegavam a 227⁷¹. Como as empresas privadas paranaenses não possuíam atividade, estrutura, nem cultura para admitir economistas coube a estes profissionais o empenho para abrir o “mercado”. Fato curioso é que justamente nesta época a profissão de economista começava a se expandir no Brasil, precisamente pela atividade ousada e interessada dos próprios economistas. Vimos no início deste capítulo que tanto engenheiros quanto economistas, primeiro aqueles e depois estes, souberam desempenhar um importante papel político na defesa de seus interesses profissionais. Vimos também como os engenheiros estiveram envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas urbanas em Curitiba e, ao fazê-lo, estavam garantindo um vasto e permanente campo de atuação profissional. (CUNHA FILHO, 1998). Da mesma forma, os economistas estarão aptos a fazê-lo, por volta do final da primeira metade do século XX..

Quem melhor definiu esta dimensão material da contribuição da Universidade do Paraná para a criação de uma sociedade mais ativa na região foi o então Governador Moysés Lupion, quando discursava na própria Universidade, em 1950:

⁷¹ UP. *Anuário da Universidade do Paraná*. 1962.

“Eis porque a criação de nossa Universidade parece-me marcar a vocação nossa para a compreensão recíproca, e coloco destacadamente este fato. Depois disso, hoje, não se vive no Paraná em qualquer lugar, qualquer momento, longe da influência e dos benefícios de nossa Universidade. As casas onde estão os nossos lares foram projetadas e construídas pelos vossos alunos, as nossas ruas, as nossas cidade e os nossos caminhos foram planificados por eles a sorte de nossos direitos entregamo-los às mãos dos que saíram de vossos bancos, e a nossa saúde e a educação de nossos filhos, e o jornalismo e a vida política, e a vida diária, enfim, estão freqüentados e por eles estão presentes, coma presenç da inteligência disciplinada, em toda a nossa vida coletiva” (UFPR, 1950: 46-47).

Em primeiro lugar, ele destaca ser tarefa da Universidade a compreensão do Paraná – através de todos os seus aspectos como histórico (Brasil Pinheiro Machado, M.C.Westphalen, Altiva P. Balhana, etc), antropológicos e etnográficos (José Loureiro Fernandes), físicos (Ludovico João Weber), econômicos (David Carneiro), etc. – considerando, portanto, na formuladora da consciência regional. Em segundo lugar, cabia também à instituição a formação dos realizadores do novo Paraná. Aqueles que aplicariam o conhecimento, produzindo o desenvolvimento regional⁷².

Contudo, dissemos anteriormente que a Universidade do Paraná não operou apenas na dimensão material da construção do objetivo de se criar um “Paraná ativo”. De fato, a instituição também ajudou a forjar o clima psicológico para o desenvolvimento do

⁷² Desde sua fundação a Universidade do Paraná vem fornecendo administradores públicos ao aparelho estatal, dentre seu quadro docente. Alguns nomes, inclusive, tornaram-se mais conhecidos do público como funcionários do Governo Estadual do que como professores da Universidade. Exemplo disso, foi: Manoel de Oliveira Franco, Algacyr Munhoz Mäder, Flávio Suplicy de Lacerda, João Moreira Garcez, Erasto Gaertner, Bento Munhoz da Rocha Neto, Brasil Pinheiro Machado, Milton E. Carneiro, Osvaldo Pilotto, Pedro Viriato Parigot de Souza, Victor Ferreira do Amaral, Aramis Taborda Athayde, Ralph Jorge Leitner, Joaquim de Mattos Barreto, Luiz Carlos Pereira Tourinho, Euro Brandão, Omar Sabbag, Ivo Arzua Pereira, Belmiro Valverde Jobim Castor, André Zacharow, Sérgio Martenetz, Luiz Forte Netto, Jaime Lerner, Luiz Antonio de Camargo Fayet, entre outros.

“Paraná atuante”. Com isso queremos dizer que a Universidade conseguiu criar uma atmosfera cultural propícia ao desenvolvimento da política paranaense ativa. Para tanto contribuíram não somente a cultura institucional que se desenvolveu ao longo do tempo, mas principalmente as culturas “derivadas” que se formavam nos departamentos específicos da Universidade. Enquanto a cultura institucional se apresentava menos “científica”, as culturas “derivadas” adquiriam uma articulação mais racional e sistematizada. No Departamento de História, por exemplo, ensaiava-se o desenvolvimento de uma História Regional, e no Departamento de Ciências Econômicas iniciavam-se os primeiros estudos sobre a economia paranaense. Nosso argumento é que nas salas de aula de cada departamento, respeitadas as especificidades de cada ciência, os professores encontraram a forma própria de cada linguagem científica reproduzir a cultura institucional.

Um interessante exemplo do que estamos falando pode ser encontrado na obra “Paraná Vivo”, do professor de Literatura da Universidade do Paraná, Temístocles Linhares. Uma obra de interpretação do Paraná. Linhares apostava no híbrido paranaense estrangeiro + brasileiro. Para ele o futuro desenvolvimento do estudo seria resultante desta cultura em formação.

“O que aconteceu e está ocorrendo no Paraná, pois, não é um movimento de valorização do critério de região como fim da cultura brasileira. Mas sim valorização desse critério como meio de desenvolvimento cultural, constituindo a sua história um capítulo da história regional do Brasil. Para este aspecto é que cumpre atentar. Para o seu regionalismo de sentido criador, não simplesmente folclórico, nem fundado apenas no pitoresco ou na cor local, mas desenvolvendo-se e avigorando-se em conjunto, ainda que ele surja sob forma mais experimental e só depois venha a rebentar em expressões decisivas e marcantes. Nele é que pode repousar toda a originalidade ou antes

toda a diferenciação paranaense, distinta hoje de qualquer forma das que caracterizam as outras regiões brasileiras” (LINHARES, 2000: 14-15).

O mais importante para este trabalho é notarmos como os discursos se reproduziam nas esferas departamentais. É claro que nesta obra eles se apresentavam com uma roupagem científica e sistematizada. Para o autor o “marco zero” da história paranaense estaria na Emancipação Provincial. Pois foi depois deste evento político que os dirigentes do Estado passaram a sinalizar com a possibilidade de atrair imigrantes, principalmente europeus. Em outros termos, o Paraná passou a fazer história a partir da chegada dos imigrantes. Desde então, o homem e a cultura paranaense passarão por uma transformação de suma importância. Esta mudança culminaria nos avanços que o Paraná vinha conhecendo. A verdade é que Linhares não concebia apenas o progresso material do Estado, mas também uma marcha “espiritual” do povo paranaense rumo à formação da cultura brasileira.

O novo homem que a história paranaense vinha parindo não era pacato diante das situações de injustiça, mas era sensível às questões sociais. (LINHARES, 2000:22-23). Por isso estava construindo um estado próspero, pois este novo homem estava sabendo aproveitar bem a conjuntura, “o tecido misterioso de circunstâncias, que talvez não somente o povo tinha provocado” (LINHARES, 2000:29). Esta conjuntura favorável ficava por conta da expansão das áreas de cultivo, que não se dava apenas pelo plantio do café. Além da diversificação da lavoura, também havia as prospecções de minérios no subsolo paranaense. As notícias de carvão, cimento – calcário e xisto tornavam-se questões de honra para a economia regional. As tentativas de expansão econômica dos anos 1950 marcaram esta obra, que foi escrita nesta mesma década.

“Somado tudo isso, o nível de vida do mais modesto trabalhador tende a subir. Por outro lado, o ensino obrigatório, os preceitos de higiene que os postos de puericultura e assistência social vão difundindo, ainda que em escalas distantes dos limites necessários, a democracia social, a técnica e a liberdade individual vão aos poucos penetrando na sua readaptação ou reeducação corrigindo, assim, muito do que a rotina imemorial lhe imprimira no âmbito maleável, se bem que castigado na terra de onde provinha, quer se trate do imigrante estrangeiro, quer do próprio nordestino nacional” (LINHARES, 2000: 43).

É muito provável que o autor estivesse se referindo ao Governo Bento Munhoz da Rocha Netto. Este, já sabemos, foi o primeiro a levar a assistência estadual ao trabalhador pobre do interior, desapropriando terras, com base do dispositivo constitucional do “interesse social”, a fim de fazer reforma agrária, etc. Mais tarde, o segundo Governo Lupion teve que incorporar esta política. Eis aqui um ponto que merece ser esclarecido. Apesar de ter sido relativamente progressista, o último Governo de Lupion, os dois governos se diferiam muito. Embora fosse um *self-made man*, que enriquecera na exploração de madeira (COLNAGHI, 1991:10), seu estilo político era tradicional. Seus dois governos foram marcados pelo clientelismo institucional, que fazia da máquina pública uma extensão da propriedade pessoal do governador. Seu nome não esteve ligado apenas à repressão dura da revolta de colonos do Sudoeste, mas também às empresas que eram tidas por vilãs da história. Exercia um tipo de política para o qual o povo era minimamente considerado. Em seu estudo, LINHARES (2000) apreendeu bem este tipo:

“Na verdade, o povo não influía nem exercia quaisquer funções de tal ordem. O povo-massa, a plebe citadina eram grandezas puramente negativas, a que não cabia se quer a mais mínima participação quanto à reivindicação de direitos ou simples pedidos de

providências de interesse local. Essas prerrogativas eram reservadas a meia dúzia de pessoas influentes, que dispunham da administração e das eleições como bem lhes apetecia. O povo, no sentido atual, o povo do sufrágio universal, a massa que hoje comparece aos comícios eleitorais, o eleitorado que ganha eleições contra o Governo, tudo isso era ficção nesses tempos não muito remotos () Os partidos, se é que chegavam a existir, se reduziam a instrumentos puramente formais, limitando-se a disputas secundárias entre ambições e vaidades pessoais, sem nenhum interesse em qualquer medida tendente a implicar em uma compreensão geral, uma ética, ou uma filosofia da vida, uma disciplina ou uma coesão. Partidos que só acordavam do pesado sono que dormiam em sua época de eleição quando era preciso coonestá-la com uma democracia de superfície“ (LINHARES, 2000:

A este estilo “coronelistas” se opunha o jeito político de Bento Munhoz da Rocha Netto. Um tipo mais urbano, professor universitário, conhecedor de história, um homem cosmopolita. Não nos parece permitido duvidar da sua sinceridade na tentativa de melhorar a vida do homem pobre do meio rural, nem tampouco de sua acurada lisura no trato da coisa pública. A principal diferença de estilos entre Lupion e Bento Munhoz, é que este foi criado no ambiente em que se desenvolvera a cultura de valorização regional, ou seja, portava o *éthos* do comprometimento com o objetivo maior de tornar o Paraná um Estado respeitado na Federação. Daí sua inquietante preocupação com o desenvolvimento de um espírito de comprometimento dos funcionários e administradores com o poder público.

“O que eu quero, é a colaboração leal e sincera. O que eu quero, é que todos os dirigentes municipais, como os meus auxiliares diretos de Governo, coloquem, acima de tudo, o bem público. Que venha a mim, trazer questões, mas que deixem de lado as questiúnculas pessoais e primárias, que tanto têm enfeitado a nossa história política. O que eu quero, no Governo do Estado, é que quando vierem, prefeitos e camaristas, ao Palácio São Francisco, tenham a certeza de que não pedirei a ninguém a certidão de batismo de

suas idéias políticas. Mas, uma coisa eu exijo: é a dedicação ao bem público, o espírito público, tanto dos menores como dos maiores. Isso todo terão do Governador do Paraná, que é, apenas, o primeiro servidor da causa pública, assim como o Presidente da República é o primeiro servidor da Nação e Vós, Prefeitos, sois o primeiros servidores em vossos municípios” (ROCHA NETTO, S/D: 16-17).

Parecia claro ao então Governador quais eram os objetivos do Paraná. O problema era convencer os “caciques” políticos das várias regiões paranaenses de que era mais vantajoso para o Estado perseguirem objetivos superiores aos interesses pessoais. Os discursos de Bento Munhoz da Rocha Netto demonstram sua preocupação com a formação de uma administração pública profissional. Sua gestão foi marcada pela contratação de um verdadeiro exército de profissionais diplomados que iam desde professores até médicos.

Professores da UFPR que fizeram parte do Governo Bento Munhoz

NOME	OCUPAÇÃO	CARGO NO GOVERNO	PARTIDO
Alceu Trevisani Beltrão	Prof. de Topografia e Geometria Analítica, da UFPR	-Diretor do Dep. de Geografia, Terras e Colonização	?
Aramis Taborda de Athayde	Prof. de Clínica Médica, da UFPR	-Sec. Est. dos Negócios do Interior e Justiça	P.S.D.
Brasil Pinheiro Machado	Prof. de História do Brasil, da UFPR	-Assessor do Governo	P.S.D.
Erasto Gaertner	Prof. De Clínica Urológica, da UFPR	-Sec. Est. dos Negócios da Fazenda -Prefeito de Curitiba	U.D.N.
Fausto Castilho	Prof. de Sociologia do Conhecimento, da UFPR	-Assessor do Governo	?
Francisco de Paula Soares Neto	Prof. De Clínica de Doenças Tropicais e Infecciosas, da UFPR	-Sec. Est. dos Negócios da Fazenda	U.D.N.
Francisco Peixoto de Lacerda Werneck	Prof. de Zootecnia Especial, da UFPR	-Sec. Est. dos Negócios de Agricultura, Industrial e Comércio	P.R.
Homero de Melo Braga	Prof. de Clínica Pediátrica Médica, Higiene Infantil e Biologia, da UFPR	-Diretor da Câmara de Expansão Econômica do Paraná	?
João Xavier Vianna	Prof. de Microbiologia, da UFPR	-Secretário do Governo	P.R.
Joaquim de Mattos Barreto	Prof. de Histologia, Embriologia Geral, e Psicologia, da UFPR	-Sec. Est. de Educação e Cultura	P.D.C
Laertes de Macedo Munhoz	Prof. De Direito Penal e Literatura Portuguesa, da UFPR	-Sec. Est. dos Negócios do Interior e Justiça	U.D.N.

	UFPR		
Luiz Carlos Pereira Tourinho	Prof. de Estatística, Economia Política e Finanças, da UFPR	-Diretor do Dep. de Estradas de Rodagem (DER)	P.S.P.
Milton Carneiro	Prof. de Biologia Geral, Parasitologia Médica e Anatomia Patológica, da UFPR	-Chefe da Casa Civil (subordinado diretamente ao Governador) -Assessor do Governo	?
Temístocles Linhares	Prof. de Literatura Hispano-Americana e Crítica Literária, da UFPR	-1º Diretor-Presidente da COPEL -Assessor do Governo	?
Wilson Martins	Prof. de Língua e Literatura Francesa, da UFPR	-Assessor do Governo	?

FONTE: Kunhavalik (2004: 184-188); Costa (1995); UFPR (1948); UFPR (1950).

Podemos afirmar, portanto, que a Universidade do Paraná, através de seu corpo docente, conseguia passar aos seus alunos tanto a percepção de que um novo Paraná estava surgindo, como o entendimento de que o Estado (enquanto aparelho de administração pública) tenha um papel de suma importância neste processo, fosse na definição dos objetivos, fosse na execução.

Da mesma forma, a obra “Fasmas Estruturais da Economia do Paraná”, de David Carneiro, professor e um dos fundadores do Curso de Ciências Econômicas da Universidade do Paraná, revelara preocupações que eram cotidianamente transmitidas aos alunos. Assim como Linhares (2000) atacou a ação política das elites tradicionais paranaenses, nesta obra Carneiro (1962) mostrou que o futuro do Paraná não estava na exploração das atividades tradicionais. Tais atividades, por terem um caráter transitório, eram apenas fasmas.

“Os fasmas na história econômica das coletividades são situações provisórias, somente possíveis nos períodos de crescimentos iniciais. Enquanto a população é pequena e pode viver em função e na dependência de um único produto, é que os fasmas aparecem como experiências, ou em virtude de circunstâncias favoráveis do ambiente, para desaparecerem além, algum tempo depois, havendo

provocado apenas uma certa melhoria na economia de subsistência e algumas construções que ajudam que ajudam a população a esperar outro fasma ou o surto de um elemento fixo da estrutura complexa que venha a formar-se” (CARNEIRO, 1962: 164).

Do ponto de vista material, os fasmus eram responsáveis por toda a fraqueza do Estado. A dependência de produtos transitórios produzia picos de prosperidade, mas também seguia-se momentos de depressão e recessão. Por isso, a administração pública sempre era fraca, pois como os níveis de arrecadação dependiam da prosperidade dos negócios privados, o Estado não podia sequer confiar na previsão orçamentária. O Paraná forte e ativo que se imporia frente aos outros Estados da Federação dependia de superação das estruturas econômicas tradicionais. Ou seja, enquanto dependesse de fasmus como o ouro, os cereais, o tropeirismo, a erva-mate a madeira ou o café, o Paraná não teria bases sólidas para o desenvolvimento. Portanto, não teria uma posição sólida na Federação de Estados, nem possuiria o sólido respeito da União.

Para o autor, a estrutura econômica comporta três elementos básicos e um de cúpula. Aqueles seriam: 1º) Agricultura, pecuária e metalurgia fundamental; 2º) Manufatura e transformação dos elementos fundamentais e, 3º) Comércio, baseado nos transportes. Este é composto pelos bancos, é a estrutura financeira que, via investimentos, elimina os “gargalos” da economia. Estes pontos de estrangulamento da economia paranaense seriam dois: vias de comunicação e força motriz. (CARNEIRO, 1962:166). Para vencer todos esses percalços e construir uma economia de bases sólidas, o Paraná teria que contar com todas as forças políticas que dispunha. Contudo, assim como o técnico Candido Ferreira de Abreu, quando eleito primeiro Prefeito de Curitiba, desconfiava da Câmara Municipal, também Carneiro (1962) desconfiava da lealdade dos parlamentares

paranaenses. “Nesta análise visamos, sobretudo os elementos do poder Executivo, porque os do Legislativo, estadual ou federal que o Paraná tem escolhido, tem estado abaixo da crítica, guardadas as honrosas exceções”(p.166). O problema é que muitos parlamentares paranaenses ainda eram da elite tradicional, que não via a industrialização e a emancipação efetiva do Paraná como objetivos a serem seguidos. O Paraná, contudo, não sofria apenas barreiras internas no seu desenvolvimento.

“Estando o Paraná entrosado no conjunto brasileiro, ainda que rapidamente chegue e ultrapasse o limite de auto-propulsão, o efeito de seu desenvolvimento somado ao de São Paulo apenas poderá extravasar, para mais rapidamente eliminar o subdesenvolvimento dos Estado do Norte, mas não deixará de manter em si próprio as deficiências de subdesenvolvimento do conjunto. O Paraná forma um todo com São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, todo esse inseparável, que não pode progredir mais em vista do outro conjunto de que faz parte, e que é, geograficamente, o todo brasileiro. Assim, o Paraná sofre, como o Rio Grande, em sentido econômico, de forma dupla, isto é, por pertencer ao Sul, ficando esmagado por São Paulo, e por pertencer ao Brasil, e ser obrigado a retardar-se, pela contribuição ao total” (CARNEIRO, 1962: 167).

Duas eram as desconfianças básicas do professor David Carneiro. A Primeira, é que o poderio de São Paulo não deixasse o Paraná se desenvolver, na medida que este era quase que totalmente dependente daquele. A segunda, diz respeito à desconfiança de Carneiro com relação ao tipo de federalismo desproporcional reinante no Brasil, onde Estados de pouca densidade demográfica e menor peso político na Federação acabavam levando recursos até maiores do que Estados mais povoados e de maior relevância. Tudo indicava que a alternativa a ser escolhida seria aquela do desenvolvimento autônomo do Paraná.

Portanto, no interior da própria universidade se criava uma cultura de mudança. Enquanto Linhares (2000) percebia esse ímpeto transformador a partir das contribuições que as etnias deram ao “espírito” paranaense (parece que o autor vê nesse encontro étnico, ocorrido no Estado, uma promoção da virtude paranaense); Carneiro (1962) via no rompimento da estrutura produtiva a principal realização dessa virtude. O que era comum a todas essas obras de caráter acadêmico (incluindo outras que não são comentadas aqui) era a promoção de uma cultura do “despertamento” do Paraná para o futuro. Tal “redenção” paranaense teria uma forte participação da Administração Pública, no papel de organizadora e condutora do processo. A intervenção deste poder público era cada vez mais admitida quanto mais a Universidade formava alunos. Estes saíam com a convicção de que o Paraná só seria um Estado robusto (perante a Federação) se rompesse com as estruturas tradicionais.

Por isso, o tema da modernização (que adquire força enquanto ideologia de Estado em Curitiba, a partir de 1912) englobava uma infinidade de aspectos da realidade. As relações sociais necessitavam de modernização. Os homens da universidade e outros intelectuais não admitiam mais que os camponeses do Paraná vivessem à sombra do mandonismo local, sendo vítimas das próprias autoridades públicas (juízes, polícias, prefeituras, etc.) em virtude da dominação patrimonialista do Estado; ou que o trabalhador pobre rural vivesse em situação de mendicância; ou ainda que ficasse em situação de ignorância, tornando-se alvo fácil de grupos revolucionários. Daí a necessidade, na concepção desses intelectuais, do Estado se fazer mais presente na sociedade, ofertando bens e serviços de consumo coletivo, tais como: assistência ao trabalhador rural, assistência ao menor, saúde à população carente, educação, orfanatos, etc. Não parece mera

coincidência o fato de que o “ponta-pé” inicial tenha sido dado pelo professor da U.P. que resolveu tornar-se Governador do Estado. Portanto, parece-nos, de forma análoga ao que aconteceu em Curitiba, após 1912, as transformações no Paraná só começam a acontecer efetivamente depois que essa elite de especialistas optou por “tomar” os aparelhos decisórios do Estado, até então dominados por políticos tradicionais.

Se houve, portanto, algum grupo que se opôs a essa política de fortalecimento do poder público estadual, ele estava ligado aos interesses tradicionais da oligarquia paranaense. Pois o mandonismo local vinha se mostrando incapaz de tomar decisões acertadas dentro do recente processo de modernização (imigração, abertura de fronteiras agrícolas, industrialização latente, etc.) do Paraná e do Brasil. Os casos de lutas por terras, tanto no Norte como no Sudoeste do Paraná, ilustraram bem esta situação. Ambos os casos ocorreram quando Moysés Lupion estava no Governo (1º e 2º Governos, respectivamente). Seu estilo tradicional e patriarcalista de conceber as relações sociais não davam mais respostas adequadas a uma sociedade que se transformava, e que se inseria num contexto internacional de guerra fria. Neste sentido, as elites intelectuais curitibanas, principalmente, viam com desconfiança um método tão “desatualizado” de dominação, que poderia produzir uma massa de descontentes facilmente recrutáveis por revolucionários de esquerda.

A questão principal parecia ser a própria legitimidade do Estado que estava em jogo. Quando a população se revolta – a ponto de tomarem as Prefeituras, desarmarem a polícia, desmobilizarem os poderes locais, fundarem juntas populares governativas e controlarem cidades – é o momento de reavaliar a forma de dominação. O Poder do Estado, enquanto ente que reivindica o exercício exclusivo da violência sobre uma dada população

que habita em certo território, pressupõe (ainda mais em países que ambiocionam ao menos uma democracia formal) uma aceitação mínima por parte da sociedade.

O fortalecimento da administração pública, portanto, promoveria novas relações que poderiam estabilizar o sistema de vida ocidental (cristão, capitalista, livre, etc...). Num momento em que formas de organização econômica e social concorriam no mundo (Capitalismo x Socialismo), não parecia a melhor hora de se descuidar da questão. É neste contexto que se pode entender melhor o desenvolvimento das políticas sociais no Paraná, associado ao humanismo cristão. A impressão que nós temos é de que esta combinação era vista como uma “terceira via” entre o capitalismo liberal e o socialismo. Em última instância, o que se pretendia era uma estabilidade das relações sociais. Em 1950, o Ministro da Educação afirmava em seu discurso na Universidade do Paraná:

“Sobreleva ainda, em favor da pretensão, a magnífica situação atual do Estado do Paraná, no que tange à cultura geral do seu povo, ao seu crescente progresso econômico, ao seu equilíbrio financeiro, ao desenvolvimento e exploração de todas as suas riquezas, dentro de um clima político de perfeita ordem social e harmonia” (UFPR, 1950: 38).

Nesta afirmação notamos as duas questões que se complementavam: ordem e harmonia social com desenvolvimento econômico. A verdade parecia ser que uma influenciava a outra. Ordem e harmonia social era imprescindível para o desenvolvimento dos negócios capitalistas. Desenvolvimento econômico, por sua vez, ajudaria a gerar ordem e harmonia social na medida que ao criar empregos aumentaria, ainda que não fosse da forma ideal, o bem – estar de um maior número. Tanto um como outro teria o Estado como organizador e orientador. Seus funcionários (a partir dos anos 1950, quase todos formados

pela Universidade do Paraná) eram movidos por esta dupla meta: desenvolvimento econômico e harmonia social. A idéia que permeava as duas era o humanismo cristão.

“O Brasil quer somente o que ele merece. Não há homem do povo, por mais simples que seja, que não tenha, para as nossas angústias e amarguras, uma receita caseira. Espantoso é que os remédios coincidam e que a receita está certa. O povo tem a intuição, que lhe é emprestada pelas nossas tradições cristãs, de que só viveremos, na serenidade de uma verdadeira paz social, se o Brasil for uma democracia integral, humana, na qual, respeitando-se a dignidade do homem, se estabeleça a justiça social que tenha a autenticidade que lhe é dada pela Igreja. A democracia que Roma aconselha e prega, tem o sentido vertical que é o da Igreja, não podendo ter pendores pelos lados, da direita ou da esquerda. Discutindo os nossos problemas, em termos relativos, laterais, desviando-nos da posição que qualquer caboclo sabe, por intuição, que não pode deixar de ser a nossa, estamos apenas experimentando audaciosa e enganosa terapêutica, quando o remédio está no fundo de cada quintal. Por isso é que o povo está aflito, está com medo, mas não quer pensar no desespero, porque tem fé, porque acredita no Brasil, porque se recusa a não acreditar no Brasil. No drama nacional, drama pungente, o Paraná tem um papel para desempenhar, e a marcação deste papel deve ser feito hoje, e exatamente da tribuna de uma Universidade amadurecida e democrática, que orienta e modela moços de todos os quadrantes do Brasil” (UFPR, 1962: 22-23).

Parece claro que a universidade pretendia influenciar, talvez não o Brasil, mas pelo menos o Paraná. Os professores tinham consciência de que por meio da educação da juventude poderia alterar os destinos do Estado.

Resta, no entanto, nos perguntarmos quão influente foi esta “cultura da modernização” na sociedade paranaense. Em outros termos, qual foi o seu poder real de transformação?

O Projeto Paranaense de Desenvolvimento

Num primeiro momento, esta cultura forjou uma representação da realidade mais ou menos uniforme para a maior parte dos grupos que, de alguma forma, estavam envolvidos em decisões que tornariam possível a modernização do Estado. Com isto queremos afirmar que a universidade teve um papel central na difusão de um novo repertório de material simbólico que formava uma nova interpretação da realidade paranaense. Seu desempenho em criar uma linguagem mais ou menos comum, entre diferentes grupos da sociedade, que traduziam percepções mais ou menos comuns, possibilitou uma ação coletiva de grandes proporções para o Estado. Isto foi possível porque os egressos da universidade, quando não o próprio corpo docente, passou a ocupar cargos de suma importância no Estado (cargos eletivos ou da burocracia permanente do Executivo, Legislativo ou Judiciário), no meio empresarial, ou mesmo de órgãos civis de alta relevância (como bancos privados, associações de classe, etc.).

Exemplo disso foi a percepção da mesma ameaça à economia do Paraná por grupos que desempenhavam papéis diferenciados. Durante a década de 1950 o café tornou-se a grande ameaça à continuidade da sociedade paranaense, pelo menos no modo de pensar de algumas frações da elite. Apesar deste produto corresponder, à época, a 80% das exportações do Estado e, portanto, se constituir no maior gerador de divisas, no entendimento de alguns setores ele não passava de um fator gerador de crises. Em 1953, o analista econômico Arnould F.Velloso acusava que as dramáticas quedas dos preços internacionais do café eram causadas tanto pela superprodução (neste caso, atacavam a irracionalidade das decisões capitalistas individuais) como pela concorrência estrangeira que oferecia um grão de melhor qualidade e a preços mais atraentes. Como editor da publicação “A Divulgação”, Velloso acreditava que o Estado do Paraná deveria “se

encaminhar imediatamente para o caminho do elitismo” como forma de se evitar “a decadência das funções de produção” (citado por RIBEIRO, 1991:216). Na análise de Ribeiro (1991), Velloso pensava que o problema do café ultrapassava o nível econômico e criava uma verdadeira “crise moral”, que gerava um temor pela própria estabilidade político-social.

O estudo de Ribeiro (1991) mostra que quando o café, por questões conjunturais, era valorizado no mercado externo (portanto, gerando altas divisas para o Estado), mesmo assim estes grupos, que faziam a “leitura da crise”, não mudavam de opinião. Em 1954, o então Diretor Comercial do Banco do Estado do Paraná – BANESTADO, Américo Machado da Luz, salientava os perigos da monocultura do café. Quando perguntado, por um jornal local, se o desenvolvimento industrial do Paraná era proporcional ao “rápido crescimento social e comercial”, sua resposta foi negativa e acrescentou que “se nós levarmos em conta que a riqueza que emana do café é efêmera, nós não nos impressionaríamos mesmo face ao seu apogeu, nós nos lançaríamos imediatamente no desenvolvimento do setor industrial” (citado por RIBEIRO, 1991:216).

Enquanto a Universidade do Paraná desempenhou o papel de “alinhar” vários grupos dando-lhes um repertório comum de símbolos com os quais construíram uma representação comum da realidade, alguns sujeitos conseguiam transitar entre dois ou mais grupos permitindo ou uma espécie de “afinação” dos discursos. Acreditamos que José Petrelli Gastaldi tenha sido um deles. Professor da Universidade do Paraná, ensinou

Economia Política no curso de Ciências Econômicas, durante a década de 1950⁷³. Mas isto não o impediu de tornar-se um dos mais destacados diretores da Federação do Comércio.

Segundo Gastaldi, o petróleo e o café possuíam uma relação de soma zero na balança comercial brasileira, isto é, ao mesmo tempo em que o petróleo representava 80% das importações brasileiras, as exportações de café geravam mais de 80% das divisas que cobriam essas mesmas importações. A conclusão lógica disso é que o café produzido no Paraná sustentava o desenvolvimento industrial que começava a ocorrer em algumas partes do Brasil, sobretudo em São Paulo, e que era expresso no número de importações e petróleo. Contudo, o Paraná não recebia qualquer contrapartida com tal contribuição. Ver isso urgia que este Estado tirasse o máximo de proveito dos lucros que o café ainda era capaz de proporcionar, financiando a industrialização. Para este professor e empresário, o Brasil precisava rasgar a “cortina de ferro do falso nacionalismo” e passar a atrair capital estrangeiro que ajudasse no fornecimento de petróleo, reduzindo a dependência do café. Tal dependência era arriscada demais para a economia que pretendia se industrializar com certa rapidez. Se os cafezais sucumbissem, poderia significar a destruição do parque industrial nascente (RIBEIRO, 1991:217).

Nas idéias de Gastaldi estão presentes os mesmos argumentos que vinham se desenvolvendo no Paraná desde o início do século XX. Destes, dois são gritantes: o fato dele apresentar este Estado como que sendo explorado pela União, que dava mais vantagens a outras regiões (na verdade algumas vezes o Paraná é apresentado como mártir,

⁷³ Este professor chegou a publicar vários estudos acadêmicos, como: *Elementos de Economia Política* (Saraiva), *Estudos de Problemas Brasileiros* (Saraiva), *Iniciação ao Curso de Direito Tributário* (Saraiva), *Valor e Formação de Preços* (Mundial), e *O Lucro: sua legitimidade e legitimação* (Guaíra).

que se sacrifica em prol de outros); e a necessidade de se romper com esta relação de exploração via industrialização por substituição de importações interestaduais.

É importante notarmos que esta cultura do “Paraná ativo” que permitia grupos com interesses diferenciados representarem a realidade de forma mais ou menos parecida, possibilitou que tais grupos recepcionassem bem as teorias desenvolvimentistas, principalmente aquela de origem cepalina. Ao invés de substituição de importações internacionais, propunha-se uma substituição de importações entre Estados da Federação. Em lugar de um racional desenvolvimentismo, tentava-se um “regional-desenvolvimentismo”.

Para que o Paraná começasse corretamente seu processo de desenvolvimento, com considerável autonomia, e que viesse garantir uma relativa independência com relação às outras Unidades da Federação, era necessário um conhecimento mais objetivo da realidade. Isto requeria uma atração, por parte do aparelho de administração pública, de especialistas e profissionais de pesquisa e planejamento, notadamente engenheiros e economistas. Tratava-se da realização de estudos da realidade com o intuito de diagnosticar a situação dos diversos ramos da economia paranaense, de determinar os “pontos de estrangulamento” que deviam receber uma atenção com maior urgência, verificar as possibilidades (físicas, ambientais e financeiras) de diversificação da agricultura, identificar áreas que permitissem rápida expansão comercial e industrial e, é claro, definir as ações racionalmente mais eficazes para o atingimento dos objetivos e metas definidas.

“O discurso patronal, no Paraná, na sua circularidade com o poder executivo, produziu uma redefinição no âmbito do desenvolvimento econômico, das estratégias da política do Estado. Em consequência disso, foi aprovado em setembro de 1955, pela Assembléia Legislativa do Paraná, a lei n. 243, que criava a

Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado. A produção de um projeto político hegemônico, procurando definir o Estado (isto é, o Paraná), se iniciou então no nível do discurso do governo. A formação de um corpo teórico acabado, contendo uma lógica interna e que procurava falar de um novo Paraná emergiu igualmente. Enfim, começava a aparecer no sio do Governo do Estado do Paraná, o que nós poderíamos chamar de um embrião de planificação do Estado” (RIBEIRO, 1991: 220).

Apesar de criada em 1955, quando Adolpho de Oliveira Franco completava o mandato de Bento Munhoz da Rocha Netto, o próximo governo (Moysés Lupion) não vai dar a importância que o seu antecessor dera a esta coordenação. As razões já foram discutidas: Lupion, apesar de adotar a retórica de ufanismo regionalista (KEINERT, 1978) se confundia com o regionalismo ético (cristão) – desenvolvimentista que “alinhavava” grupos de industriais, comerciantes, burocratas do Estado, gerentes de empresas privadas e políticos. Seu comprometimento estava com um estilo tradicional de resolução de conflitos políticos e sociais, baseados no patrimonialismo.

Percebendo que a referida coordenação representava um embrião de uma nova maneira do Estado se relacionar com a sociedade (porque pressupunha o fortalecimento do próprio poder público, as relações Estado – sociedade baseadas em regras universais, respeito a certos direitos sociais básicos, desenvolvimento do setor industrial, etc..) Lupion tratou de cuidar para que ela não se desenvolvesse.

Portanto, mais uma vez precisamos salientar a diferença das concepções de política que marcaram os mandatos tanto de Lupion quanto de Bento Munhoz. Este – identificado com o “paranismo ativo” que se desenvolvia principalmente entre um círculo cada vez mais amplo de políticos - empresários, empresários, políticos, técnicos - políticos

e técnicos - empresários – parece ter compreendido logo a necessidade do Estado assumir determinados papéis que até então não eram admitidos como seus.

“Sensível ao ‘boom’ colonizador e à ocupação rapidíssima do território, Munhoz da Rocha foi um teórico do planejamento quando frisava a necessidade de ‘prever para prover’ e sobretudo governar para o futuro, resistindo ao cortejamento popular no que tange ao imediatismo” (MAZZA, 1978: 40).

A verdade é que a sensibilidade do Governador era com relação à mudança de forma de mediação e de organização das relações de dominação. Primeiro, no nível da Federação. Tratava-se de fazer com que o Paraná fosse respeitado entre os “Estados – irmãos” e de se impor institucionalmente frente à União. Era neste sentido que havia um regionalismo orientado para fora. Segundo, nas frações da elite dominante. Anteriormente vimos que dois grupos se revezavam no poder: os tropeiros – fazendeiros e os industriais – ervateiros. Contudo, após a Proclamação da República ocorreu uma diferenciação cada vez maior no seio dessa elite. Aos poucos foram aparecendo e se fortalecendo um poderosíssimo grupo de técnicos que, portando saberes especializados propunham novas soluções nos problemas enfrentados, novos fazendeiros também surgiram, agora ligados ao café, mais ricos e com interesses diversos daqueles fazendeiros mais antigos. Do mate e do café surgiu um importante setor comercial paranaense e uma pequena indústria em estado latente, mas com capacidade de exigir a satisfação dos seus interesses. Isto fazia com que a reclamação dos “paranistas”, de que os políticos paranaenses na esfera federal não defendiam os interesses do Paraná, mas os de sua “clientela”, tivesse algum fundamento. Por isso, uma questão se colocava na ordem do dia: como criar um projeto de Paraná, defendido por todos? Terceiro, no nível das relações sociais. A diferenciação, que não

ocorrera somente entre as elites dominantes, também ocorria nas relações entre classes sociais. Devido ao crescimento das atividades comerciais e industriais, desde o início do século XX, Curitiba já era palco de diversas contestações de trabalhadores e operários, como demonstra o trabalho de RIBEIRO (1985). A classe média paranaense, mas primeiramente a curitibana, crescia cada vez mais e pressionavam a elite dirigente pela adoção da nova postura frente à solução dos problemas da sociedade. Além disso, no campo, os camponeses pobres vinham demonstrando pouca tendência a suportarem a exploração e o mandonismo. Parece-nos, portanto, que o que ocorria era um processo de modernização da sociedade paranaense, que reivindicava uma atualização do padrão de relações sociais, endossado pelo poder público, e que desse conta de conformar as velhas e as novas demandas.

É neste sentido que percebemos uma mudança bastante acentuada na conduta de certas personalidades que passaram a fazer parte dos que defendiam um regionalismo para fora. Aos poucos estes homens, que desempenhavam diversas atividades na sociedade, passaram a se engajar cada vez mais no processo político. Nas primeiras décadas do século XX, estes homens conviviam lado a lado, no cenário político estadual e nacional, com outros políticos mais tradicionais que acusavam de não defenderem o Paraná, mas interesses de grupos específicos⁷⁴.

Esta foi a importância da PLADEP. Foi a primeira tentativa de se criar uma mediação científico – burocrática para os interesses conflitantes da sociedade. Ao pretenderem elaborar um Plano de Desenvolvimento Econômico para o Paraná, não

⁷⁴ Em sua análise da política paranaense “pós-vicentismo”, Costa (1994) afirma que “na bancada oposicionista reaparecem figuras já consagradas, como Generoso Marques dos Santos e João de Menezes Dória, ao mesmo tempo em que políticos da nova geração despontam com grande presença, a exemplo de Carlos Cavalcanti de Albuquerque, João Cândido Ferreira, Manoel de Alencar Guimarães, Affonso Alves de Camargo e, entre outros, o jornalista e historiador Romário Martins” (p. 244).

queriam somente alterar a realidade econômica do Estado, tratava-se de algo muito maior. Ora, se um plano realmente está subordinado às existências de dois elementos – 1) o objetivo que se visa atingir e 2) os meios *fixados* para alcançá-lo – como diziam os próprios técnicos do PLADEP, então o planejamento pretendido era uma forma de racionalizar os conflitos, unificando-os naquilo que poderíamos denominar “Interesses do Estado”.

“Para planejar é preciso então, traçar um objetivo, um fim em vista. Mas esse objetivo, por sua vez, supõe uma posição política e filosófica sobre o destino do homem e as necessidades do grupo social. Daí, a idéia de todo o planejamento econômico admitir, de início, um programa político e social e não apenas econômico. É uma filosofia econômica de que deriva uma filosofia político social; são normas sociais e política de que decorre conceitos econômicos”⁷⁵.

Portanto, os próprios técnicos admitiam que o plano trazia implícito um projeto de sociedade. O que jamais pode ser confundido com um “projeto da classe dominante”, pois muitos desses elaboradores do PLADEP não passavam de técnicos provenientes da classe média. Contudo, parece que eles tinham claro o fato de que qualquer plano de fortalecimento regional, qualquer meio de melhoria das condições de existência dos trabalhadores, ou o que quer que se quisesse realizar, pressupunha a intensificação da proteção capitalista privada. Pois este se apresentava como o único meio admissível de se gerar dinheiro, com o qual se poderia fazer mais justiça social, fortalecer o poder público frente às outras Unidades da Federação.

É bom deixarmos claro que a solução pelo planejamento não foi uma invenção paranaense. Já eram conhecidos os efeitos iniciais do Plano Marshall para a reconstrução

⁷⁵ PLADEP. *Boletim de Divulgação*, n. 04, 1959, p. 02.

dos países assolados pela 2ª Guerra Mundial (HOBSBAWM, 1998). Mas antes disso, a experiência de planificação soviética e o TENNESSEE VALLEY AUTHORITY PLAN, de 1933, mostraram a nova tendência para o século. Esta última experiência, a do Vale do Tennessee, serviu de paradigma inclusive para os técnicos do PLADEP. A partir daí a conclusão básica era de que o Estado teria que fazer às vezes da “iniciativa privada, quando esta falha, particularmente quando o escopo é a melhoria dos níveis de vida (problemas econômicos decorrentes de problemas sociais e políticos)” (PLADEP, 1959:04). Somamos a isto o fato de que os novos organismos internacionais de financiamento imporem cada vez mais aos países interessados a elaboração de planos, e planejamento de aplicação de recursos, acabaram contribuindo para que o Brasil começasse a pensar cada vez mais em termos de planejamento.

Mas a especialização de muitos técnicos que estiveram envolvidos com o PLADEP veio mesmo de cursos realizados na Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina – CEPAL, e dos estágios feitos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico –BNDE, este, nascido dos resultados dos trabalhos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico (de julho de 1951 à julho de 1953). Assim, a CEPAL começou a treinar os técnicos do BNDE, e, ambos, os técnicos do PLADEP. Não que estes não tivessem conhecimento técnico, ao contrário, eram extremamente especializados nos assuntos pertinentes. Basta atentarmos para a estrutura da coordenação do Plano de Desenvolvimento do Paraná –PLADEP, para reconhecermos isto:

Coordenador: Ten. Cel.Alípio Ayres de Carvalho –Militar e Eng.Civil formado pela UFPR

Coordenador-Substituto: Ezequiel Honório Vialle – Economista.

Assistente: Ubiratan Pompeo de Sá – Engenheiro Agrônomo.

Secretário: Rubens David dos Santos Carneiro – Contador.

Sub – Comissão Agro – Pecuária:

Relator: Lycio Grein de Castro Vellozo – Profº de Agronomia da UFPR

Membro: Djalma Burigo Faraco – engenheiro Agrônomo.

Membro: Aroldo Frenzel – Profº de Agronomia da UFPR.

Sub – Comissão de Energia e Indústria:

Relator: Arthur Miranda Ramos – Engenheiro Civil.

Membro: David Antônio da Silva Carneiro Jr. – Profº de Economia da UFPR.

Membro: Antonio dos Santos Segui – Profº de Engenharia Química da UFPR.

Sub – Comissão de Transporte e Comunicação:

Relator: Ruy Cavalcanti Albuquerque – Profº de Engenharia Civil da UFPR.

Membro: Ario Taborda Dergint de Rtaewicz – Profº de Engenharia Civil da UFPR.

Membro: Eduardo José Daros – Engenheiro Civil.

Sub – Comissão de Educação e Saúde:

Relator: Eloy Vicente Bettega – Médico.

Membro: Jayme Drumond de Carvalho – Médico.

Membro: Alice Souza Netto – Assistente Social.

Sub – Comissão de Economia e Finanças:

Relator: Ernani Corrêa Reichmann – Profº de Economia da UFPR.

Membro: Neuzarth Francisco Machado – Economista.

Membro: Darcy Nigro Samways – Contador.

Parece não haver dúvidas do caráter especializado da Coordenação. Entretanto, os cursos conveniados com a CEPAL/BNDE pretendiam qualificá-los para algo inteiramente novo. Segundo o coordenador Alípio Ayres de Carvalho:

“Na formação da família Pladepeana, foi recrutado pessoal das Universidades. Aí fizemos o entrosamento universidade – governo. Proporcionamos aperfeiçoamento aos universitários, porque acho que devemos sempre ter uma grande parcela de recursos destinados ao aperfeiçoamento do homem do Paraná. Eles fizeram o curso da CEPAL, especializado em planejamento e desenvolvimento econômico, com sede no Chile. Chegamos a fazer com que o curso funcionasse em São Paulo” (CARVALHO, 1978: 84).

O que havia de novo nesses cursos era a técnica de elaboração de projetos, sob critérios inteiramente novos e exigidos pelas agências financiadoras. Nossa opinião é de que os técnicos do PLADEP não tiveram muita dificuldade de se adaptarem à nova metodologia de análise econômica, proposta pela CEPAL/BNDE. Sabemos que desde sua fundação, em 1948, a CEPAL difundiu na América Latina, por iniciativa de Raúl Prebisch, uma cultura de análise e interpretação bastante específica das economias da região. Tratava-se, primeiramente, de investigar como se operava, historicamente, a transição que ocorria lentamente nas economias subdesenvolvidas latino-americanas, de um padrão de desenvolvimento primário-exportador, voltado para fora, para um padrão urbano-industrial, voltado para dentro. Depois, devia-se examinar como a referida transição se adaptava a uma estrutura econômica pré-existente e subdesenvolvida, herdada da organização primário-exportadora. Este modelo, vulgarizado por Prebisch, não só era mais realista (pois partia da análise do comportamento dos agentes sociais e das instituições em uma economia que não seguia um padrão de desenvolvimento idêntico ao dos países industrializados), mas era muito mais prático, pois visava orientar os formuladores de políticas dos países latino-americanos (BIELSCHOWSKY, 2000: 20-23).

À semelhança deste modelo histórico-estruturalista, guardadas as proporções de cada um, com o pensamento regionalista paranaense são interessantes. Em ambos

percebemos a necessidade de explicar o caráter periférico da região em bases históricas. Basta lembrarmos, por exemplo, das análises do reitor da UFPR, Suplicy de Lacerda. Da mesma forma, ambos pensam na necessidade de superação dessa convicção em termos de superação das dificuldades que inibem ou deturpam estruturalmente o desenvolvimento (como pensava David Carneiro, no que dizia respeito à economia paranaense).

Ambos também viam no intervencionismo estatal a saída mais eficaz para seus problemas. Haja vista a importância dada por Prebisch (1998) à teoria Keynesiana. Tanto os regionalistas paranaenses quanto os “cepalistas” sustentavam a tese da maior atividade do Estado devido às percepções que tinham da incapacidade da iniciativa privada fornecer certos bens e serviços (como insumos e infraestrutura) tidos como pré-requisitos para o desenvolvimento econômico e o conseqüente fortalecimento das posições regionais e a legitimação do Estado Capitalista. Posteriormente, diversos analistas confirmaram esta tendência.

“Uma das características do desenvolvimento capitalista no Brasil diz respeito ao significativo papel do Estado como fator de impulso à industrialização. Esse papel foi exercido não apenas através de suas funções fiscais e monetárias e de controle de mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também e sobretudo pela: (i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; (ii) criação da infraestrutura e produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada” (SERRA, 1998: 81).

Portanto, na procura de vencer o caráter “periférico” da economia regional, o PLADEP (reforçando a tendência cepalina) propunha intervenções estatais de modo a promover políticas econômicas estruturais. Por isso, logo se converteu num órgão disposto

a não somente analisar a economia, mas também a reavaliar a atuação do próprio Estado. Num relatório de 1959, a coordenação do órgão afirma que tem participado, juntamente com as classes produtoras e representantes do Instituto Nacional do Mate, da reestruturação deste, já que não vinha apresentando resultado satisfatório. Da mesma forma, os técnicos do PLADEP procuraram avaliar se o aparelho de administração pública estadual estava adequadamente preparado para incorporar as tarefas de planejamento. Foi o que aconteceu com os órgãos públicos de finalidades agro-pecuárias.

“Verificando, porém, a existência de um verdadeiro caos nas atribuições, finalidades e modos de atuação dos diversos órgão públicos de alçada agro-pecuária acrescido, em muitos casos, de paralelismos e superposições, optou a Comissão pela análise mais profunda da matéria, através de um verdadeiro plano de reestruturação dos respectivos serviços públicos”⁷⁶

Notamos que a fase inicial deste órgão de planejamento foi dedicada a procurar dotar o Estado dos instrumentos certos para a intervenção racionalizadora sobre a economia. Um desses instrumentos era o próprio capital necessário para a radical transformação que se esperava acontecer na estrutura econômica do Estado. Desde logo, porém, os técnicos entendiam que tais recursos não podiam constar como despesas ordinárias, isto é, previstas no orçamento estadual, porque as ingerências políticas poderiam inviabilizar o planejamento do desenvolvimento. Assim, “impôs-se, desde logo, a inadiável necessidade e com caráter urgente, criar nova fonte de renda pública, com destinação especial, isto é, para aplicação exclusiva no plano de desenvolvimento econômico do Estado, estudado e definido” (PLADEP, 1959:85). Esta afirmação evidencia pelo menos duas coisas: 1) A desconfiança com relação àqueles que votam o orçamento pode indicar

⁷⁶ PLADEP. *Boletim de Divulgação*, n. 04, 1959, p. 44.

que, ou os parlamentares paranaenses (ligados à UFPR ou ex-alunos) comprometidos com o desenvolvimento regional não constituíam maioria, ou ainda que todos tivessem tal comprometimento as soluções eram variadas (dependendo dos interesses representados na Assembléia). 2) Por isso, isto é, para se precaverem das intromissões políticas, os técnicos propunham um orçamento exclusivo, que estivesse fora do alcance dos políticos. Esta condição garantiria mais autonomia decisória aos técnicos.

O PLADEP concluiu diversos estudos técnicos, mas pouca coisa conseguiu implementar. A falta de apoio do Governador Lupion e a recusa deste em dialogar com a classe empresarial comprometeram uma ação mais decisiva do órgão de planejamento. Mas também é importante dizer que ainda não existia um projeto paranaense de desenvolvimento “pronto e acabado”, como disse Magalhães Filho (1999). Com a aproximação das eleições de 1960, contudo, os técnicos do PLADEP passaram a cuidar do futuro deste empreendimento. Começaram a fazer contatos e se aproximarem cada vez mais do então prefeito de Curitiba, Ney Braga, e candidato à Governador. Seria muito mais fácil “vender” o projeto ao governador que acreditasse nele. Ney era militar e engenheiro, assim como Alípio Ayres de Carvalho (coordenador do PLADEP), seu amigo.

“É sintomático que o coordenador geral do PADEP tivesse sido indicado por Ney Braga (quando se achava na Prefeitura de Curitiba) e que se encontrava Secretário dos Transporte e Obras Públicas, embora o Governo do Estado tivesse assumido as mesmas funções. Apesar de Ney Braga, em sua campanha para o Governo do Estado, se opusesse a Moysés Lupion, as premissas de seu programa de governo foram produzidas pelo PLADEP, durante o governo Lupion. Em outros termos, o Prefeito de Curitiba e futuro governador do Paraná, Ney Braga, se achava a mais tempo ligado ao projeto de industrialização do PLADEP, do que o Governador Lupion, teoricamente

presidente do órgão à época da expressão das primeiras idéias do ‘Plano’. Segundo Eduardo Daros, o governo Lupion não tinha a preocupação de por em prática os estudos do órgão e sua maior contribuição foi a produção de documentos e a criação da consciência da necessidade de mudança na política econômica. O PLADEP, no Governo Lupion, explica o técnico, ‘foi um fórum onde circulavam os documentos’, o que não ocorreu com o Governo Ney Braga, em que se viu nascer a preocupação de execução com a execução desses projetos” (RIBEIRO, 1991: 227-228).

Assim, parece que Ney Braga também possuía a mesma concepção de futuro para a sociedade paranaense. O desenvolvimento devia ser resultado de uma intervenção planejada do Estado, a participação do empresariado era imprescindível e a distribuição dos frutos desse desenvolvimento deveria ser mediada pelo aparelho de administração pública. Em sua campanha para governador fez questão de utilizar esta plataforma. Ao que parece a exposição deste plano de governo era congregar diversos grupos até então atomizados. Tanto empresários, que estiveram no ostracismo principalmente durante o Governo Lupion, quanto a população geral, que desde o Governo Caetano Munhoz da Rocha vinha aumentando sua taxa de escolaridade, reconheceram no programa de campanha proposto por Ney Braga a possibilidade de desenvolvimento para o Estado.

“No PDC, assumiu o discurso das preocupações sociais e da *terceira via* da democracia cristã, então em ascensão na Europa e América Latina, que foi o que utilizou na campanha, junto com o combate à corrupção, principalmente em relação ao governo Lupion. Mas o mais importante era que nenhum dos partidos adversários (PTB e PSD) hierarquizava, pela voz de seus candidatos, as questões e preocupações referidas (...) por não se terem apercebido ou terem subestimado a importância com que eram cada vez mais vistas por amplas camadas da população. O PTB, que as compartilhava, porque, na sua estratégia de partido nacional, elas só se resolveriam com o

desenvolvimento do país” (MAGALHÃES FILHO, 1999: 110).

Somos da opinião de que o sucesso de Ney Braga se deveu fortemente (embora não somente por isso) ao fato de ter conseguido sintetizar, em seu programa de candidatura, tanto as aspirações materiais quanto as “espirituais” de que falamos nas seções anteriores. Seu governo se notabilizou por imprimir um maior número de decisões “técnicas” às ações de grande parte dos órgãos do Estado, ao mesmo tempo que conseguia impor os interesses regionais à esfera federal. Segundo um dos técnicos que atuou junto ao PLADEP, certa vez Ney Braga teve um encontro com o Presidente Jânio Quadros e governadores de Santa Catarina e Rio Grande do Sul em Florianópolis. Na ocasião, ele queria...

“... um documento que disse o que o Paraná dava ao Brasil e o que o Brasil dava ao Paraná. Aí sintetiza toda a drenagem financeira que tira enorme quantia de recursos do Paraná para apoiar a política industrial do País, enquanto o Paraná não recebe nada” (DAROS, 1978: 58).

Graças ao seu poder de “alinhar” os vários pedaços de um discurso, que há muito vinha sendo cultivado nos meios intelectuais, políticos e empresariais paranaenses, Ney conseguiu chegar ao poder executivo em 1961. Uma dessas crenças políticas que vinha sendo cultivada era, como vimos, a de que o Paraná devia se impor frente à Federação. Agora, com a linguagem técnico-científica dada às reivindicações regionais, o novo governo pretendia fazer com que a voz do Paraná fosse ouvida no Brasil. Mas o que fez a grandeza do chamado “Projeto Paranaense de Desenvolvimento”, que começou a ser gestado no PLADEP, foi o fato dele ter sido preparado material e “espiritualmente” desde o início do século XX. Ele não foi apenas o ponto de partida de grandes realizações; foi

também o ponto de chegada do desenrolar das condições e percepções que vinham sendo construídas ao longo do século XX.

Outro fator cultural que vinha se manifestando no Paraná era a pretensão de se construir uma sociedade solidária baseada na caridade cristã. Os técnicos que faziam parte da “panelinha” de Ney Braga demonstravam fortes características da doutrina do Pe. Lebrez. Este pensava que a ação do Estado deveria ser um “ato coletivo” no qual estivessem envolvidos todos os setores interessados. Assim, no plano de desenvolvimento devia haver o maior número possível de representantes da sociedade. Foi assim que se constituiu a “terceira via” paranaense, democrática, humanista e cristã. No Plano Quinquenal do Governo Ney (que o PLADEP começou a conceber antes deste chegar ao poder), estava ressaltado “que o setor social apresenta primazia sobre os demais setores da realidade coletiva”. Esta diretriz se baseava no argumento de que

“... tanto o setor econômico, quanto o administrativo e o territorial, não são um fim em si, mas um meio de promover a elevação dos níveis de vida da população, o que é, em última análise, a finalidade do desenvolvimento” (MAZZA: 1978: 44).

Em seu discurso programático, portanto, Ney Braga conseguiu ligar diversos setores como classe média (devido ao discurso modernizador), trabalhadores pobres (com a pregação da solidariedade social), empresários industriais (com a promessa de industrialização) e até mesmo cafeicultores, pois como demonstrou Ribeiro (1991), o corpo de técnicos que elaborou o plano de desenvolvimento para o Governo Ney estava cômico da dependência que o Estado tinha com relação à renda produzida pelo setor primário (principalmente a cafeicultura), para promover o desenvolvimento. Mas o que ligava todos

estes interesses era a idéia de criar um “Paraná Ativo”, ou melhor, de realizar a “verdadeira” emancipação do Estado.

Assim que tomou posse, Ney Braga tornou o PLADEP um órgão de assessoria do Governador. A partir de então as grandes decisões do Estado do Paraná começaram a passar pela análise dos técnicos, quando não nasciam deles. É importante salientar que, embora Ney Braga estivesse rompido com Bento Munhoz e representasse a mesma facção da elite paranaense que propunha um novo pacto de dominação (mais “racional”) e soluções mais “científicas” para os problemas enfrentados, seu governo iniciou um período de ação concertada entre o Estado e os diversos grupos de interesses. No parágrafo acima afirmamos que a classe média, os trabalhadores pobres, os industriais e os cafeicultores viam com esperança o Governo Ney Braga. Contudo, em número muito maior de facções sociais (se pensarmos em termos de grupos) também se via representado por ele. O que propiciou esta ação conjunta mais ou menos harmoniosa entre grupos sociais e o Estado?

Cremos ter apontado a resposta anteriormente. Dois fatores formaram o “nó” que uniu os “feixes” sociais, aparentemente desunidos. O primeiro deles, já fizemos referência anteriormente, foi o compartilhamento de um diagnóstico comum sobre a realidade paranaense. A percepção coletiva da “inferioridade” do Paraná frente aos Super-Estados da Federação, o sentimento quinhoadado de que as atividades estatais corriam risco de paralisação devido à quase exclusiva dependência que o orçamento público tinha com relação ao café, a sensação de medo compartilhada por muitos e motivada pelo risco de convulsão social em virtude do abandono da população rural, a visão bastante usual de que o Paraná estava ameaçado pelo separatismo (principalmente nas regiões povoadas por imigrantes), tudo isto para citar algumas das principais percepções sociais, levou uma

parcela considerável de grupos da sociedade a visualizarem uma “crise”. O efeito de todas estas percepções mais ou menos comuns foi o crescimento de um sentimento regionalista bastante robusto.

O segundo fator, diz respeito ao fato de que o conjunto de soluções propostas para combater a referida “crise” também era compartilhado por diversos grupos da sociedade. Eles pareciam concordar, em maior ou menor grau, que o Governo do Paraná deveria assumir o papel de orientador do desenvolvimento. Como bem notou Augusto (1978), o que ocorreu foi uma tradução (no nível regional) do nacional-desenvolvimentismo. Este “regional-desenvolvimentismo” pressupunha um processo paulatino de substituição de importações, já que parte do diagnóstico comum acusava que os Estados mais desenvolvidos da Federação acabavam apropriando a renda paranaense obtida com a exportação de café. Urgia, portanto, um desenvolvimento industrial regional que garantisse à população paranaense uma considerável gama de produtos manufaturados, assim como bens e serviços especializados, que até então o Paraná “importava” dos Estados mais industrializados.

É importante lembrarmos outra vez que a UFPR foi um dos órgãos centrais na difusão destes símbolos e representações, mais ou menos aceitos por muitos, e que compunham não somente o diagnóstico da situação “periférica” paranaense, mas também as soluções. Portando a mesma interpretação da crise, grupos diferentes puderam estabelecer uma linguagem comum. É neste sentido que vemos o primeiro Governo Ney Braga como um governo de acordo entre diversos grupos. Sua administração foi marcada pela forte presença do Estado nas decisões econômicas.

“Reconhecida uma função econômica a ser exercida pelo aparelho estatal, de forma coerente e programada, esta se bifurca em duas direções: de um lado, o exercício de uma atividade ‘própria’ a ele, no sentido de tornar possível e mais rentável a atividade industrial (aí o seu papel de instalador da ‘infra-estrutura’ necessária) e, de outro, uma ‘nova’ função a ele adjudicada de promoção dessa atividade industrial” (AUGUSTO, 1978: 28).

Com o intuito de promover o desenvolvimento autônomo do Paraná, a Administração Ney tratou de criar uma quantidade razoável de Sociedades de Economia Mista cuja função era ora oferecer as condições necessárias para a reprodução do capital, ora atuar na própria produção, quando não exerciam ambas as funções. Deste modo, surgiram empresas como: Companhia Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná – CAFÉ do Paraná – em agosto de 1961; Fundação Educacional do Paraná –FUNDEPAR – em julho de 1962; Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR – em janeiro de 1963; Companhia de Telecomunicações do Paraná – TELEPAR - em março de 1963; Centro eletrônico de Processamento de Dados – CELEPAR – em outubro de 1964; Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR – em maio de 1965. Contudo, a principal Companhia de Economia Mista criada no Governo Ney Braga foi àquela instituída pela Lei 4529, de 12 de janeiro de 1962. Por ela o Governo cumpria uma meta proposta por sua assessoria, o PLADEP, que era a criação de uma fonte de recursos independente de interferências políticas que servisse ao financiamento do desenvolvimento industrial e infraestrutural do Paraná. Foi assim que a referida Lei instituiu o Fundo de Desenvolvimento Econômico (F.D.E.), que consistia nos recursos advindos do empréstimo compulsório resultante da apropriação de 1% do valor das vendas, consignações e transações realizadas no Estado, num período de 5 anos. Findado este prazo, o montante do

empréstimo seria resgatado por meio de títulos emitidos acrescido de juros de 4% ao ano (AUGUSTO, 1978).

Como frisamos anteriormente, era importante contar com uma fonte de recursos extra-orçamentária porque propiciava mais independência decisória no momento de efetuar as escolhas sobre a alocação dos recursos. Aliás, autonomia era uma das características mais requeridas pela Administração no Governo Ney Braga. Tanto é verdade que o F.D.E. não foi confiado à burocracia tradicional da Secretaria da Fazenda. A mesma lei que instituiu o F.D.E. também criou a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná – CODEPAR. Tratava-se de uma superagência com a finalidade de tanto financiar o desenvolvimento industrial como de promover o aparelhamento infraestrutural da região.

O curioso é que grande parte dos quadros do PLADEP foi transferida para a CODEPAR, o que equivale dizer que houve uma continuidade das metas “regionais-desenvolvimentistas”. Assim como sua antecessora, a CODEPAR notabilizou-se por um corpo técnico altamente especializado, e continuamente treinado em cursos promovidos tanto pela CEPAL quanto pelo BNDE.

O que o Governo pretendia era dotar as novas agências de autonomia decisória. Parece clara a intenção de evitar as intromissões “políticas” nas decisões sobre o planejamento do desenvolvimento. Tais interferências podiam ocorrer tanto por parte de políticos profissionais como pelos funcionários permanentes. O temor era de que a burocracia tradicional dos secretários existentes pudesse impedir não somente a formulação, mas também a implementação da política pública. Daí, como bem notou Augusto (1978), a iniciativa de criar agências paralelas a algumas Secretarias de Estado. Foi assim que a recém-criada Companhia Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná

– CAFÉ do Paraná, passou a agir à margem da Secretaria da Agricultura, a Fundação Educacional do Paraná – FUNDEPAR, passou a desempenhar suas funções paralelamente à Secretaria da Educação; a Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR dividia com o Departamento de Águas e Esgotos a mesma esfera de competência.

O artifício de variar administrações paralelas com o intuito de insular um *lôcus* decisório não foi uma inovação do Governo Ney. Afirmamos, no capítulo anterior, que esta foi uma prática muito usada por J.K. Um número considerável de estudos tem demonstrado que a “administração paralela” criada por ele foi um fator crucial para o sucesso de sua política desenvolvimentista. Desta forma, a criação de grupos executivos, assessorias e demais órgãos paraestatais, foi essencial tanto para contornar a burocracia tradicional, geralmente ligada a uma “clientela” determinada (tida como tradicional), como para captar demandas de setores tidos como mais dinâmicos (LAFER, 1975). Isto acontecia porque estes órgãos possuíam, em seu interior, representantes dos setores sociais que formavam a aliança que sustentava a implementação das políticas governamentais.

No Paraná, a CODEPAR foi concebida nestes moldes. O órgão que decidia sobre a política de investimentos da Companhia era o Conselho de Investimentos (C.I.), cujas funções, entre outras, eram decidir sobre as prioridades de investimentos e financiamentos tendo em vista as necessidades da economia paranaense; escolher as regiões do Estado consideradas convenientes para a recepção de recursos; firmar prioridades e fornecer estímulos nos casos de atividades de grande significado para o desenvolvimento do Estado; incentivar a formação de técnicos e operários qualificados para o desenvolvimento industrial. Seus membros se distribuíam entre representantes e suplentes indicados pelo Conselho Coordenador das Classes Econômicas do Paraná – COCEP, pela

Universidade Federal do Paraná – UFPR; pela Federação dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Estado do Paraná; pela Federação dos Trabalhadores da Indústria do Estado do Paraná; pela Federação dos Trabalhadores no Comércio no Estado do Paraná. Pela Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação do Estado do Paraná e pelos 3 diretores da CODEPAR.

Ainda que este modelo (corporativista) de organização da tomada de decisões procurasse garantir mais autonomia frente à burocracia e políticos tradicionais, a independência decisória está longe de ser alcançada. Na medida em que a companhia se percebia inserida num contexto democrático ia notando quão difícil seria, principalmente para a burocracia técnica, tomar decisões puramente “técnicas”.

“A Diretoria era escolhida diretamente pelo Governador, visto que o Estado era acionista majoritário da Companhia; a equipe técnica e administrativa, recrutada através de concurso. Em última instância, a orientação do órgão ficava dependente (mesmo que de forma disfarçada) do Executivo e dos grupos que o apoiavam. A participação dos trabalhadores, restrita a um único elemento, apresentada pelo PTB como condição para apoiar a proposta governamental, além de submersa numericamente, era manipulável na direção dos interesses predominantes. Na realidade, o PTB, através do deputado Waldemar Daros apresentou emenda ao projetos de lei pleiteando que, tanto na Diretoria como nos Conselhos de Investimento e Fiscal, os trabalhadores tivessem representantes em maioria sobre aqueles indicados pelo COCEP e a Universidade Federal do Paraná ...” (AUGUSTO, 1978: 71-72).

É preciso considerar a alta probabilidade dos técnicos da Companhia, muito especializados e esperançosos pela realização de um Paraná mais independente, não se sentirem muito à vontade diante do fato de suas atividades serem orientadas por tantos

interesses, às vezes contraditórios. Apesar desses engenheiros, contadores, advogados e economistas afirmarem que a CODEPAR foi um período de grande aprendizado, não resta dúvida de que também foi um momento de pouquíssima liberdade para os técnicos. Portanto, não é de todo descabido afirmar que na mesma proporção que as atividades da Companhia iam se desenvolvendo, também os interesses da sua burocracia iam se diferenciando dos interesses do Governo. Enquanto os técnicos procuravam implementar um projeto de desenvolvimento elaborado a partir de avançados estudos técnicos e com critérios racionais, o Executivo estadual, na medida que se sustentava por alianças, tendia a agir de modo a satisfazer os variados interesses que lhe davam suporte. É por isso que ao longo de todo o tempo de existência da CODEPAR, que passou por dois governos, os alvos dos seus investimentos sofreram deslocamentos do “Esquema de Essencialidades” que o C.I. havia proposto como metas para o desenvolvimento.

“Na medida em que se percebe uma recomposição, na política estadual, em termos de predominância de interesses, é na direção da preservação daqueles tornados dominantes que se orienta efetivamente a política de incentivos. Viu-se que das ‘indústria de extração e elaboração de produtos de origem florestal’, incluindo aí o mate e a madeira, apenas a ‘produção de papel, celulose, papelão, pasta mecânica, placas de fibras ou partículas’ aparecem como sendo de primeira prioridade no ‘Esquema de Essencialidades’ adotado originariamente pela CODEPAR” (AUGUSTO, 1978: 89).

As constantes redefinições das bases de sustentação do Governo, formando verdadeiros arranjos governativos, então necessários num ambiente democrático, não ameaçavam somente o projeto de desenvolvimento. A própria Companhia sofria sérias

ameaças. A fim de vencer uma verdadeira batalha legislativa para conseguir a aprovação de mais um empréstimo adicional sobre o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) – o Empréstimo Compulsório Especial (ECE) – o Governador Ney Braga teve de fazer várias concessões. A Lei 4826 de 20 de fevereiro de 1964, por exemplo, retirava da CODEPAR a função de coordenar a gestão financeira de todas as empresas de economia mista do governo, inclusive a responsabilidade de indicar ao Governador, em lista tríplice, os nomes dos candidatos aos cargos de Diretores Financeiros pelas empresas (AUGUSTO, 1978). É bom lembrar que esta era uma das funções que fazia da CODEPAR uma super-agência governamental.

A nova conjuntura que começou a ser desenhada a partir de março de 1964, pelo menos inicialmente, só veio agravar a situação da Companhia. Devido à participação ativa do Governador Ney Braga nos eventos que derrubaram o Presidente João Goulart, a oposição à sua política desenvolvimentista se apequenou, principalmente pela cassação de alguns parlamentares. A partir de então os governistas, que agigantaram-se do dia para a noite, passaram a desviar cada vez mais os recursos da CODEPAR, que deviam obedecer a um programa de alocação pré-determinado.

O assalto aos cofres da Companhia começou pelo próprio Governador, antes do golpe, quando a oposição ainda era ativa. Devido às suas pretensões nacionais Ney Braga passou a desviar cada vez mais dinheiro do F.D.E. para fins eleitoreiros (AUGUSTO, 1978:69). Após a instalação do novo regime esta prática se estendeu aos governistas na Assembléia. Um exemplo disso foi o Projeto de Lei 24/65, apresentado pelo Deputado Aníbal Khoury, que estabelecia novas regras para o financiamento junto à CODEPAR, fixando um novo limite que poderia ser dado por empréstimos, *independentemente da*

aprovação do Conselho de Investimentos (AUGUSTO, 1978:113). Tal projeto foi tornado Lei (5001/65) e, como se pode ver, fez com que as decisões sobre investimentos e empréstimos passassem a depender mais de política do que de técnica e análise. Apesar das inúmeras pressões para anular o C.I., este quase sempre era usado pela Diretoria (eleita pelo Governador), para dizer *NÃO* aos projetos de “investidores” oportunistas, pois os Diretores sabiam que se houvesse um questionamento técnico-formal aos referidos projetos as pressões diminuiriam. Em uma entrevista concedida a Augusto (1978), um ex-técnico da CODEPAR afirmou que:

“... a CODEPAR não recebeu a atenção merecida a não ser naqueles poucos casos em que, dentro dos esquemas do grupo econômico do qual o Paulo (Pimentel) era representante, a CODEPAR podia desempenhar um papel importante, ou para conseguir um aval, ou um empréstimo, coisas desse tipo. Nessas horas a Companhia era usada, e intensamente, para resolver aquele problema específico. (Nesse governo, houve uma interferência política maior sobre a CODEPAR) em casos específicos: em termos de orientação geral, nenhuma. No governo Ney (Braga) essa interferência deve ter havido (...) mas certamente em menor intensidade” (citado por AUGUSTO, 1978: 131).

Vemos, portanto, que havia uma franca oposição entre os métodos e intenções dos especialistas da Companhia e a direção política do Estado. É interessante notar, que as ingerências da política no núcleo decisório da agência de fomento, não significava uma defesa dos interesses populares. O que estas intromissões representavam era a tentativa pura e simples de promoção de vantagens particulares. Isto não significa que toda a Assembléia estivesse corrompida. O que estamos afirmando é que o corpo técnico da

companhia, apesar de se orientarem por critérios “técnicos” e perseguirem objetivos fixados “cientificamente”, eles acabaram se convertendo nos principais defensores de uma política de desenvolvimento que tinha como real objetivo, afirmavam, a melhoria dos níveis de vida da sociedade paranaense. Portanto, eram os poucos que almejavam o interesse mais geral do Capitalismo. É evidente que a nova burocracia, formada a partir de 1962, também perseguia interesses próprios. E muito provável que ao defenderem maior autonomia decisória para a agência, poderiam estar defendendo seu maior controle sobre recursos e fundos que são públicos. O mais importante aqui é salientarmos o comprometimento desses especialistas, portadores de uma aspiração “regional-desenvolvimentista” que vinha sendo construída desde o início do século XX, com a implementação de uma política econômica que tratasse os interesses particulares com austeridade. Tudo indica que os técnicos da Companhia entendiam que o sucesso de uma política pública cujo principal motor era a distribuição de recursos públicos dependia da estreiteza de caráter dos que manipulavam tais recursos, principalmente no tratamento com interesses particulares de capitalistas oportunistas.

Este embate entre a levandade de alguns políticos e a austeridade dos técnicos da Companhia quase sempre terminava em vitória para os primeiros. O amordaçamento da oposição ao Governo acabou abrindo as portas para a situação agir com irresponsabilidade. Foi o que aconteceu quando, em 1968, o Deputado Aníbal Khoury propôs um projeto de Lei (208/68) em que pedia a extinção da CODEPAR e sua incorporação como Carteira de Investimento, ao BANESTADO. Em entrevista a Augusto (1978) um ex-técnico da Companhia afirmou que:

“Havia uma firma da qual Aníbal Khoury era sócio, diretamente ou através de terceiros, que estava muito mal. A CODEPAR tinha chegado a um índice de inadimplência, de ausência de retorno de pagamentos, de 90%. Num determinado momento, a Companhia tinha começado a cobrar. Isso levou a uma reação de Aníbal Khoury e criou um mau relacionamento entre ele e a CODEPAR (...) Por isso, combinado com o governador e para mostrar força à CODEPAR ‘quem mandava’, que ela na realidade dependia do governo do Estado, foi apresentado o projeto de lei. Tanto que ele não foi levado às últimas conseqüências; não houve luta para que ele realmente passasse; foi apresentado e deixado morrer. Mas foi como um lembrete de que a CODEPAR nada mais era do que uma entidade subordinada ao governo do Estado” (citado por AUGUSTO, 1978: 144).

É de se supor que nesta época, pelo menos aos olhos dos técnicos da Companhia, o futuro não parecia promissor. Se internamente uma parte considerável dos deputados situacionistas procurava realizar uma apropriação privada dos fundos públicos geridos pela CODEPAR, externamente os primeiros reflexos do golpe civil-militar de 1964 se faziam sentir, pelo menos aparentemente, de forma negativa sobre a Companhia.

O regime imposto a partir de março de 1964 veio pôr um fim a radicalização crescente que polarizou parte da sociedade brasileira em torno das reformas propostas pelo governo do Presidente João Goulart – as “reformas de base” – de caráter nacionalista e redistributivista, com o intuito de reorientar o padrão de distribuição de propriedade e da renda no país (SKIDMORE, 1989). Desde então, o novo regime passou a adotar ações que pudessem garantir uma certa estabilidade almejada pela aliança golpista. ABRUCIO (1998) argumenta que para atingir tal objetivo o Regime precisou agir em três frentes:

Na primeira, a frente política, o Governo Central procurou controlar as eleições estaduais, pois sabia que historicamente estes governos tinham o poder de se opor ao

governo da União. Várias foram as ações para se conseguir tal efeito. A extinção dos partidos foi uma delas. Nas eleições estaduais de 1965, a conquista de dois Estados considerados estratégicos empurrou o Regime para o autoritarismo. Os governadores eleitos Negrão de Lima, na Guanabara, e Israel Pinheiro, em Minas Gerais, só assumiram sob a condição de terem seus Secretários de Segurança nomeados pelo poder central. Os militares sabiam que uma das características que faziam com que as Unidades da Federação tivessem força de Estados era o controle que exerciam sobre suas milícias. Estas consistiam, algumas vezes, verdadeiros exércitos (Alves, 1989). Além disso, para garantir a maioria também entre as Assembléias Legislativas estaduais, os militares institucionalizaram novas relações de patronagem diretamente entre o Governo Federal e os Municípios (ABRUCCIO, 1998). Afinal, os estrategistas do regime sabiam que a política regional é determinada pela política local. Os reflexos da ação desta maioria situacionista no Estado do Paraná, sobre a CODEPAR, já vimos que foram desastrosos.

A segunda, a frente financeira, objetivava centralizar o máximo possível as receitas tributárias no Executivo Federal, a fim de obter o máximo controle das transferências de recursos para Estados e Municípios. A verdade é que a política tributária constituía apenas uma parte dos problemas econômico-financeiros diagnosticados pelas equipes dos Ministros Roberto Campos, do Planejamento e Coordenação Econômica, e Otávio Gouveia de Bulhões, da Fazenda. Deste diagnóstico resultou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que se propunha os seguintes objetivos: 1) retomar o ritmo de crescimento econômico interrompido no biênio 1962/63; 2) conter a progressão inflacionária, durante 1964 e 1965, com a intenção de obter um razoável equilíbrio de preços em 1966; 3) combater os desníveis econômicos regionais, bem como os conflitos

causados pelas diferenças sociais, por meio da elevação das condições de vida; 4) garantir emprego à mão-de-obra que constantemente chega ao mercado de trabalho; 5) inverter a tendência da balança de pagamentos via reduções periódicas da capacidade de importar (RESENDE,1989).

Para garantir o atingimento destes objetivos, o PAEG propunha a utilização de alguns instrumentos de ação que, segundo seus idealizadores, seriam de importância vital para a sobrevivência econômico-financeira do país. Na política financeira, eram: 1) redução do déficit governamental com vistas a aliviar a pressão inflacionária, fortalecer a poupança nacional (pelo disciplinamento do consumo e das transferências do setor público); 2) reforma tributária, orientada a fortalecer a arrecadação e a combater a inflação, o intento era corrigir os erros de incidência dos impostos, encorajar a poupança, melhorando as escolhas dos investimentos privados e corrigindo os desníveis regionais e setoriais; 3) reforma monetária que se enquadrasse nos objetivos de estabilização progressiva dos preços, evitando recessão; 4) reforma bancária, como objetivo de fortalecer o sistema creditício, tornando-o capaz de auxiliar no combate à inflação e no estímulo ao desenvolvimento; 5) nova política de investimentos estatais, de forma a fortalecer a infraestrutura social e econômica, a fim de atrair o investimento privado e compensar os desequilíbrios regionais e setoriais (REZENDE, 1989).

Alguns desses instrumentos de ação propostos pelo PAEG tiveram imediata repercussão sobre as atividades dos governos estaduais, conseqüentemente, sobre a CODEPAR. A nova reforma tributária, por exemplo, veio satisfazer os anseios de muitos, menos dos governos estaduais. Até 1964, muitos problemas envolviam o Sistema Tributário Nacional. A ineficiência em matéria de arrecadação era só um deles. Devido à

confusão da estrutura tributária vigente nas três esferas de governo, apenas o Imposto sobre Vendas e Consignações (I.V.C.) apresentava uma modesta eficiência. O principal problema da arrecadação era o fato de muitos impostos não serem corrigidos para compensar a inflação. Neste caso muitos contribuintes obtinham vantagem atrasando o pagamento desses impostos, pois os lucros advindos da sua desvalorização pela inflação ultrapassavam várias vezes os valores das multas por atraso de pagamento dos impostos (SKIDMORE,1988). Outros problemas de ordem técnica urgiam por solução. Grande parte dos impostos incidia sobre as transações, o que consistia numa crueldade para um sistema industrial cada vez mais interligado. O Imposto de Renda comportava um número excessivo de isenções, possuía alíquotas muito baixas, e fraco índice de generalização. Muitos impostos podiam ser facilmente contestados na justiça, já que não tinham seu fato gerador bem definido. Além disso, o peso da tributação era desigualmente distribuído. Os rendimentos do trabalho eram mais fortemente penalizados pelos impostos, e inexistiam instrumentos eficazes de redistribuição dos recursos entre as esferas da Federação a fim de compensar as diferenças existentes entre as bases econômicas e tributárias. Tudo isto fazia com que a arrecadação fosse ineficiente e a estrutura tributária inoperante, pois “revelava-se cada vez mais incapaz de suprir os governos de recursos para o desempenho de suas tarefas. Em 1963, por exemplo, o déficit da União correspondeu a cerca de 4% do PIB e os Estados e Municípios se defrontavam com sérias dificuldades financeiras” (OLIVEIRA, 1995:18)

Por isso, a reforma tributária veio corrigir algumas dessas distorções. Em primeiro lugar, procurou corrigir as falhas na arrecadação. Reformulou a regulamentação tributária vigente penalizando duramente os infratores, e submeteu todos os impostos à

correção monetária a fim de restabelecer os valores corroídos pela inflação (SKIDMORE,1988). Em segundo lugar, houve uma notável modernização do sistema. Os impostos em cascata foram extintos e em lugar deles foram adotados impostos que incidiam sobre o valor agregado; aprimorou-se a fiscalização; eliminou-se as figuras tributárias contraditórias e reformulou-se o imposto sobre a renda. Em terceiro lugar, esta reforma caracterizou-se pela centralização no Executivo Federal. Todas as decisões tributárias passaram a ser prerrogativa do Poder Central, inclusive a instituição de novos impostos. Promoveu-se uma reorganização do sistema de distribuição dos impostos, entre União, Estados e Municípios, com a maior parte das fontes de recursos sendo canalizadas para o primeiro.

O intento dos estrategistas era óbvio: a debilidade financeira, administrativa e política, dos Estados-membros da Federação impossibilitaria que se constituíssem em “contra pesos” do Poder Central (ABRUCIO, 1998). Para realocar os recursos que se concentravam na União, foi criado o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). Este constituiu-se num dos principais mecanismos de sujeição das Unidades Federativas ao Executivo Federal, pois tornou “Estados e Municípios fortemente dependentes da simpatia do Poder Central para a obtenção de recursos necessários ao desempenho de suas tarefas” (OLIVEIRA, 1995:19). Os menos prejudicados por esta reforma, que estabeleceu um federalismo fiscal “para inglês ver”, foram a União e os Municípios. Só para se ter uma idéia, a proporção entre o déficit público e o PIB, que era de 4,2% em 1963, declinou para 3,2% em 1964, baixou para 1,6% em 1965 e atingiu 1,1% em 1966 (RESENDE,1989). A situação dos Estados, contudo, era lamentável. Com exceção daqueles que, sendo mais ricos, podiam contrair empréstimos externos, com aval do Poder

Central. Num relatório de 1968, Paulo Pimentel, então Governador do Paraná, lamentava a conjuntura que envolvia o Estado:

“O quadro de sucessão presidencial, de 1966 para 1967, criou penosos problemas políticos no âmbito da administração estadual, agravado pelos efeitos do rígido combate à inflação, pelos reflexos trazidos com a crise do crédito e com a retração das vendas mercantis, sem contar os efeitos das geadas nos cafezais e dos baixos preços do café. Para agravar ainda mais esta conjuntura desfavorável, tivemos, em 1967, a implantação abrupta de uma nova sistemática tributária que, se de um lado melhorou as finanças dos municípios e positivamente reforçou as da União, de outro esvaziou os Estados, afetando sua receita pública e a sua autonomia política. Já tivemos oportunidade de apontar – e volto a fazê-lo aqui – o abalo financeiro, ocorrido de um ano para outro, a fim de que se possa bem avaliar a gravidade da emergência. Assim é que apresentaram perdas de receita:

- a não permissão da nova Constituição federal para empréstimos compulsórios no âmbito estadual;
- o adiamento da cobrança do imposto sobre combustíveis líquidos;
- a transferência, para a Capital Federal, do produto da taxa sobre o trigo importado, relativo aos Acordos do Trigo;
- o aumento do limite de isenção de imposto de renda sobre os proventos dos servidores públicos, antes atribuídos aos Estados;
- a redução de 20% para 14%, em 1967, no Fundo de Participação dos Estados e Municípios;
- a inversão da participação de 60% para 40% no imposto sobre os combustíveis.

Some-se a todas essas consideráveis perdas de receita, a ainda não superada dificuldade na implantação da nova sistemática de cobrança de imposto de circulação de mercadorias, num Estado de economia predominantemente agrícola como o nosso e se terá, em linha gerais, o panorama financeiro do ano que

passou, acarretando uma diferença entre a previsão e a arrecadação do exercício de mais de duzentos bilhões de cruzeiros antigos e a conseqüente reformulação orçamentária em setores básicos da programação de obras do Governo” (PARANÁ, 1968: 09-10).

O problema sentido foi que a Constituição de 1967 recepcionou, quase que integralmente, a reforma tributária que vinha acontecendo de 1964 a 1966. A partir de então tornara-se inconstitucional todo e qualquer empréstimo compulsório no nível estadual. Esta proibição atingiu frontalmente a CODEPAR, já que fora criada para administrar um fundo cujos recursos eram provenientes de um empréstimo compulsório. Desde então, os recursos do F.D.E. (independentes do orçamento, portando promotores de mais autonomia decisória) passaram a sofrer uma progressiva diminuição. Além disso, as novas entradas de recursos no fundo ficaram por conta daqueles que o Orçamento Geral do Estado consignasse (AUGUSTO, 1978).

À primeira vista, portanto, a situação da CODEPAR não parecia boa. Além dos recursos que escasseavam, as contas a receber aumentavam. Como a companhia, através de seus técnicos, estava orientada por um conjunto de percepções e outros materiais simbólicos historicamente construídos que aqui denominamos “paranismo político-econômico”, na verdade uma cultura regionalista que pregava a construção de um Paraná “autônomo” ou um Paraná “ativo”. Vimos que tal orientação levou os técnicos do PLADEP, ainda no Governo Ney Braga, a optarem por uma tradução regionalista da dependência da periferia com relação a um centro e da estratégia da Substituição das Importações. Assim o Paraná era visto como uma periferia que dependia e alimentava o centro (como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro). A estratégia econômica então

seria a criação de empresas de capital paranaense que viessem a produzir internamente (isto é, no Paraná) tudo o que o estado importava das outras Unidades da Federação, tidas como o centro dinâmico do capitalismo brasileiro. Daí a ênfase da CODEPAR no financiamento à pequena e média empresa paranaense. A expectativa era que um forte investimento nos empreendimentos de pequeno e médio porte viesse consolidar uma estrutura industrial genuinamente paranaense. Dentro de uma escala previamente estipulada a CODEPAR poderia financiar até 90% do capital fixo dessas categorias de negócios. Um técnico da Companhia assim se expressou num documento de 1967:

“A política agressiva da CODEPAR em ir ao interior divulgar e oferecer os incentivos de que dispõe, auxiliar na formulação de pedidos, e depois conceder rapidamente o financiamento, desperta no pequeno industrial ou artesão a consciência de ser merecedor de incentivos oficiais (...) animando-o a solicitar novos financiamentos para maiores e mais arrojadas aplicações passando já para a fase evolutiva da pequena e média e talvez, futuramente, grande empresa”

Esta política, porém, logo mostrou sinais de fracasso. Um dos mais graves problemas enfrentados era o da falta de habilidades gerenciais dos pequenos e médios empreendedores paranaenses. A grande maioria dominava métodos tradicionais de administração empresarial adquiridos pela experiência cotidiana em pequenos negócios. Não demorou muito para os técnicos descobrirem que a Companhia havia investido uma considerável soma de dinheiro em empreendimentos incertos e inseguros, que não passavam de negócios “aventureiros”. Assim que se esgotou o tempo de carência para o pagamento dos financiamentos e as primeiras prestações começaram a atrasar, formando

uma massa de empresas endividadas e com péssimas perspectivas de futuro para os seus negócios. Uma tentativa de contornar esses problemas decorrentes do choque entre a materialização das percepções sociais de um determinado grupo e a concretude da realidade compartilhada por todos os grupos da sociedade (cada vez com percepções diferenciadas e organizadas de forma peculiar a cada um), foi criado o Setor de Assistência à Pequena Empresa – S.A.P.E. que passou a figurar entre os órgãos de operação efetiva da Companhia. Sua função não era apenas orientar os administradores tradicionais, não acostumados as modernas artimanhas do mundo dos negócios. Um dos maiores desafios do SAPE era tentar ajudar essas empresas paranaenses a resistir a uma tendência que negava sua própria existência. Em outros termos, a estratégia de desenvolvimento adotada pela CODEPAR – orientada pelas percepções sociais que um determinado agrupamento social tem da realidade, e organizadas de um tal forma que resultou num regionalismo – já estava sendo abandonada no nível federal. Ora, apesar do capital estrangeiro já vir se instalando no país desde antes da Primeira Guerra Mundial, as políticas econômicas de 1930 a 1950 davam mais preferência ao capital nacional para a industrialização. Pela estratégia de desenvolvimento por substituição de importações o próprio Estado, através de carteiras de fomento de bancos públicos e depois do BNDE, contribuía direta ou indiretamente para a formação de capital privado. Contudo, a partir da década de 1950 esta estratégia passa a não mais satisfazer as demandas do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Em resposta à crise da política de substituição de importações passou-se a privilegiar a entrada de capital estrangeiro no setor industrial (TAVARES, 1983). Desde então, a economia nacional passou a conviver com um processo de oligopolização. Este processo não foi homogêneo, mas variado. Assim como os problemas dele decorrentes foram diversos (TAVARES, 1998). Portanto, quando a CODEPAR resolveu investir na pequena e média

empresa iniciando um processo de substituição de importações (no nível regional), estas empresas encontraram um mercado oligopolizado. Além da imperícia dos administradores, os pequenos e médios empreendimentos se viram “frente a frente” com umas poucas e grandes empresas (em alguns ramos de atividade industrial) que, por terem um custo de produção muito menor, eram capazes de praticar preços bem mais competitivos. O resultado foi a perda de muitos investimentos feitos pela Companhia. Também é digno de nota o fato de que os sucessivos planos de estabilização e promoção do crescimento econômico, depois de 1964, terem contribuído para o enfraquecimento da pequena e média empresa nacional. Na época da vigência do PAEG o passivo real de uma empresa insolvente quase triplicou para firmas individuais (universo formado pelas micro e pequenas empresas), entre 1965 e 1966. O mesmo índice mais que duplicou para as Sociedades de Responsabilidade Limitada (universo formado pelas pequenas e médias empresas). Entre as grandes empresas (Sociedades Anônimas) este índice nem chegou a duplicar, passando de 82 para 128 (RESENDE, 1989).

Decididamente as condições não estavam boas para a própria Companhia. Como a diminuição da inflação e a redução do déficit público constavam com dois dos principais objetivos do PAEG, o governo federal passou a tratar com maior atenção os gastos dos governos estaduais. Pela reforma tributária, estes foram proibidos de instituírem empréstimos compulsórios. O Poder Central sabia que muitos governos regionais vinham gastando desordenadamente os recursos da rubrica “desenvolvimento”. Neste sentido, o Governo Castelo Branco promoveu uma certa restrição de crédito, a fim de conter o dispêndio demasiado (RESENDE, 1989; BRUM, 1998). É claro que estas medidas atingiam

frontalmente a CODEPAR, na proporção que sua principal fonte de recursos fora tornada ilegal e o Governo do Estado estava descapitalizado.

O governo da União não conseguiria êxito em sua política de estabilização (que pressupunha a restrição dos investimentos), e de desenvolvimento (que requeria o fomento ao investimento privado) se não atacasse o problema numa terceira frente, a reestruturação institucional. A criação de organismos de normalização e controle das várias atividades do Estado foi de suma importância para o sucesso das políticas sob o Regime Militar. O surgimento do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BACEN), por exemplo, deu ao governo central mais controle sobre as atividades econômicas e financeiras do país e garantiu mais coerência a estas atividades (VIANNA, 1987; SKIDMORE, 1988; RESENDE, 1989); a reestruturação institucional que deu origem ao Sistema Financeiro Nacional, também gerou sub-sistemas como o Sistema BNDE. Por ele a União passou a controlar melhor o fluxo de recursos para o desenvolvimento, respeitando as metas inflacionárias que implicavam em restrição de crédito (LAGO, 1989).

Qual seria o futuro da CODEPAR diante de um ambiente tão hostil a qualquer agência que buscasse independência decisória? Portadores de uma cultura regional-desenvolvimentista adquirida nos bancos da faculdade, estes funcionários sonhavam em construir um capitalismo moderno no Estado do Paraná. Teria que haver um novo arranjo institucional para que isto pudesse acontecer. Nos próximos capítulos procuraremos demonstrar como esta cultura gerou um *ethos* burocrático que contribuiu para a elevada performance da agência.

Este capítulo procurou mostrar como um conjunto de percepções sociais (constituído por um repertório variado de símbolos) foi solidificado no seio de uma parte da elite política dirigente, após a adoção do federalismo pela constituição de 1891. Este conjunto de percepções originou aquilo que chamamos aqui de “cultura paranista regional-desenvolvimentista”, desenvolvida principalmente pelos intelectuais da Universidade do Paraná, e que foi socializado (para os futuros dirigentes, tanto empresariais quanto estatais) entre um conteúdo técnico e outro nos diversos cursos da referida instituição. Importa salientar que os egressos logo começavam a fazer parte de uma burocracia estatal que, neste momento (primeira metade do século XX) tendia ao crescimento (ver capítulo II). Motivados culturalmente para a criação de um Paraná autônomo, estes técnicos começaram a se chocar com práticas tradicionais e vícios que há algum tempo caracterizava a administração pública paranaense. Identificamos, portanto, duas práticas distintas, já em meados do século XX, de tratamento da coisa pública. Foi o que ficou evidente nos últimos anos da CODEPAR. De um lado, os técnicos pretendendo imprimir critérios técnicos e universalistas à condução da tomada decisões que pudessem promover o desenvolvimento do Estado, de outro, políticos tradicionais que, com práticas predatórias, frustravam a realização dos objetivos (também políticos) burocráticos destes jovens técnicos formados na “escola” da Universidade do Paraná.

No próximo capítulo veremos como os pressupostos culturais destes funcionários (luta por um Paraná autônomo, compromisso com políticas de alto impacto econômico e social, etc.) vão orientá-los, pelo novo quadro de mudanças institucionais, no sentido de construir uma autonomia frente os interesses tradicionais.

4.ORIGEM INSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA

A transformação da CODEPAR em BADEP aconteceu, em grande medida, devido à política perseguida pelo regime militar que tendia ao controle das ações dos governadores dos Estados. Não se tratava apenas de impor uma nova racionalização nos gastos com o desenvolvimento, promovidos pelos Estados da União, mas importava também submeter as políticas independentes dessas unidade federadas à disciplina centralizadora dos novos planos nacionais para o desenvolvimento.

É verdade que o artigo 6º da Lei 4.529 de 1962 já facultava a CODEPAR (e outras companhias estaduais de desenvolvimento) operar nos moldes de um banco de desenvolvimento. No entanto, durante do o período de funcionamento da referida Companhia parece não ter havido interesse por parte dos então governadores (Ney Braga e Paulo Pimentel) em operar tal transformação. Em certa medida isto se deveu ao fato, já mencionado, da então companhia estadual de desenvolvimento econômico servir bem aos propósitos dos governadores como caixa independente para o financiamento dos gastos do governo do Estado. Como administradora do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), a CODEPAR se encontrava mais distante das influências e intervenções tanto do legislativo estadual quanto do executivo federal. Não espanta, portanto, o fato da Companhia ter se tornado, em certos momentos, um triunfo político do governador, concedendo empréstimos um tanto quanto duvidosos do ponto de vista técnico, mas compreensíveis dentro da disputa pelo poder político.

O regime imposto em 1964, entretanto, promoveu uma alteração significativa desse quadro institucional de restrição de autonomia decisória em que se inseria a

CODEPAR. É uma questão difícil responder se houve ganho ou perda de independência, em suas tomadas de decisões, com a nova arquitetura institucional que se desenvolveu após 1964. Contudo, já que o problema da autonomia decisória do órgão estadual de fomento ao desenvolvimento econômico é uma das preocupações centrais desse trabalho, então faz-se necessário uma análise da questão com mais cuidado.

A Transformação da CODEPAR em BADEP:

Com a entrada em vigor da Lei Federal n.4.595, de 31.12.64, que dispunha não apenas sobre a política, mas também sobre as instituições monetárias, bancárias e creditícias do país, o governo militar efetivamente passou a exercer mais controle sobre o sistema financeiro nacional. Tratava-se de disciplinar a concessão desregulada de crédito que, como se viu anteriormente era diagnosticada pela equipe econômica do novo regime como um dos motivadores da inflação e do dispêndio público.

A referida Lei acabou por dar origem a instituições poderosíssimas, como o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN), que tinham como tarefa a formulação, a direção e a fiscalização da execução da política financeira do novo governo. Não resta dúvida de que tanto as instituições financeiras de propriedade privada quanto as públicas sofreram restrições de ação, por exemplo, como a obrigatoriedade dos depósitos compulsórios no BACEN.

Contudo, mais do que a intenção implícita no corpo da lei (mesmo porque isto já foi explicitado de outra forma) nosso interesse é entender qual o reflexo desta regulamentação sobre a então Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná, e como ela foi recepcionada por seu corpo de funcionários permanentes. Como a CODEPAR

foi atingida por esta legislação? Qual foi a reação dos burocratas do órgão diante de uma lei disciplinadora?

Como reflexo imediato da Lei de Reforma Bancária a direção da CODEPAR passou a procurar uma definição sobre a possível subordinação da Companhia à nova disposição legal. Por uma portaria de 14.12.65, foi instituída uma comissão encarregada de estudar

“... as medidas, implicações, sugestões de qualquer natureza e inclusive minuta dos documentos para formalização das mesmas, que deverão ser colocadas em execução, visando à transformação da estrutura desta entidade em na de Banco de Desenvolvimento, segundo as leis, regulamentos e normas vigentes no País, ou que venham a vigorar no período da referida transformação”⁷⁷.

Depois de algum tempo de estudos os técnicos da CODEPAR concluíram que esta não possuía um formato institucional que a permitisse encaixar-se no novo Sistema Financeiro Nacional, instituído pela lei de 31 de dezembro de 1964. A documentação consultada permitiu-nos perceber certo desapontamento, por parte dos funcionários permanentes, pela referida legislação não ter enquadrado as companhias estaduais de fomento no novo quadro de instituições que fariam parte do recém ordenado Sistema Financeiro, agora disciplinado pelo BACEN. Ora, parece estranho uma organização se sentir preterida ao não ser contemplada por um sistema que visava controlar suas ações.

Entretanto, esta frustração torna-se mais compreensível se levarmos em conta o fato de há muito os técnicos da CODEPAR virem ressentindo a falta de uma política que organizasse o então caótico Sistema Nacional de Crédito. Em 1967, um funcionário da

⁷⁷ BADEP. **Relatório de Atividades**, 1969, p. 07.

administração superior daquela Companhia (um Consultor Jurídico), Agnaldo Mendes Bezerra, explicitou o ponto de vista compartilhado pelo corpo de técnicos da Instituição:

“Com efeito, a Lei 4.595, conhecida como Lei da Reforma Bancária, é de dezembro de 1964. A partir deste diploma legal, que se completa com a denominada ‘Lei sobre Mercado de Capitais’ (Lei 4.728/65), e a Lei que criou o BNH (Lei 4.380/64), é que saímos definitivamente do período fragmentário e casuístico das instruções da SUMOC e outras carteiras do Banco do Brasil, para lançar as bases institucionais destinadas a dar uma maior dinâmica ao nosso mercado de capitais” (BEZERRA, 1967: 08).

Portanto, parece que este complexo de leis, que garantiu ao Poder Federal maior controle sobre a formulação, direção e execução da política creditícia nacional, foi bem recepcionado pelos operadores da Companhia. Um dos motivos para a ocorrência desta boa acolhida foi que, ao “organizar racionalmente” o sistema de concessão de crédito e ao instituir o BACEN, o governo da União criou as condições necessárias para a formulação de uma política monetária, cambial e financeira, “capaz de conduzir o desenvolvimento econômico nacional através de uma ação coordenada” (BEZERRA, 1967: 09).

De fato, boa parte dos documentos produzidos pela CODEPAR, neste período, vem “contaminada” por uma expectativa positiva motivada pela possibilidade de ocorrer um controle maior, sobre o sistema financeiro, por parte do governo federal. Esperava-se que este controle pudesse dar mais coerência e racionalidade à política nacional de desenvolvimento. Afinal, a fragmentação que havia marcado a política desenvolvimentista do período pré-64 passava, então, a ser substituída pela ação centrípeta da União, principalmente via BACEN, que passou a exercer funções que vinham sendo executadas de forma pulverizada por diversas carteiras do Banco do Brasil, Tesouro Nacional e Caixa de

Mobilização Bancária. O advento do BACEN era visto como esperança pois esperava-se que ela desse, ao sistema financeiro, uma estrutura de comando único que poria fim ao período das instruções casuísticas da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e das normas fragmentárias das carteiras do Banco do Brasil.

A possibilidade de eliminação da política financeira, cambial e monetária “multicéfala”, pareceu animar os funcionários da Companhia tanto quanto a possibilidade de abandono das políticas centrífugas de orientação desenvolvimentista. A centralização das decisões, em matéria de política econômica, no Conselho Monetário Nacional (CMN), foi bem recebida porque não abandonava a questão do desenvolvimento econômico nas mãos dos governos estaduais. Se esta última possibilidade ocorresse, a CODEPAR ficaria à mercê dos objetivos políticos de curto prazo dos titulares do executivo estadual, quiçá do Legislativo.

Como veremos mais tarde, uma das preocupações centrais dos funcionários de carreira da Companhia era de como se precaverem dos ataques perniciosos de oportunistas, cujo objetivo era fraudar os recursos que administrava (FDE), apresentando projetos que os técnicos tinham que aprovar por ordens de instâncias políticas superiores. Uma das reivindicações notórias, portanto, era por maior independência quando da avaliação dos projetos. Isto fica mais evidente se levarmos em consideração que, em sua análise da Reforma Bancária, Bezerra (1967) divide seu estudo em duas partes distintas: elogios e críticas. Os primeiros foram feitos em relação às medidas adotadas pela lei, que favoreciam o aumento da independência dos funcionários da Companhia, no que referia ao ambiente político regional.

“A prima de suas virtudes foi ter criado o Banco Central e, conseqüentemente, o Conselho Monetário Nacional, dotando-o de amplos poderes para reformular a política da moeda e do crédito. Além disso, estabeleceu o conceito de instituições financeiras públicas e privadas; impôs rígidas normas de impedimento, no que diz respeito às relações entre os diretores e acionistas com os seus estabelecimentos; condicionou a posse dos diretores das instituições financeiras à prévia aprovação do Banco Central; definiu como infração penal a violação aos seus mais importantes dispositivos, punindo com severas multas outras infrações não capituladas como crime” (p. 09).

É interessante notar que este elogio está diretamente vinculado à autonomia decisória dos técnicos no interior da Companhia. Ao louvar a criação do BACEN e do CMN, o referido funcionário exaltou a centralização das decisões sobre as diretrizes da política de desenvolvimento econômico promovida pela União. Para os técnicos que operavam a agência de desenvolvimento regional representava mais autonomia em relação à política local. Decisões centralizadas favoreceriam estes operadores regionais porque as políticas de desenvolvimento se tornariam mais claras e coerentes, e as regras mais estáveis. Do mesmo modo, ao elogiar o enquadramento de vários atos, até então praticados livremente, como infração penal (isto é, não condizente com os critérios técnicos), exaltou a possibilidade de aplicação de um comportamento austero requerido quando da tomada de decisões sobre avaliação de projetos e alocação de recursos. Ambos os elogios estavam vinculados ao desejo de independência, por parte dos funcionários de carreira da Companhia, para utilizarem critérios objetivos e estáveis na administração dos meios para o desenvolvimento.

As críticas, por outro lado, foram mais fragmentadas. Num primeiro momento, as objeções são feitas aos resquícios de irracionalidades que a lei não conseguiu remover. O

caso mais citado foi o da persistência do Conselho Superior das Caixas Econômicas, no quadro das instituições normativas do sistema financeiro que, na visão do técnico da CODEPAR, não mais teria razão de existir já que o BACEN viera cumprir tal função. O temor expresso, neste caso, era que a duplicidade de agências pudesse preservar uma situação de instabilidade das normas e de falta de coerência às políticas.

Uma segunda ordem de críticas dizia respeito à especialização do crédito. Aos olhos do técnico da Companhia, o governo federal perdera (quando da edição da lei da Reforma Bancária) uma grande oportunidade de enfrentar o problema. A convicção do funcionário era de que o país não poderia ter um sistema de crédito moderno e racional, sem especialização setorial. Ele reconhecia que algo estava sendo feito pelo governo no sentido de sanar esta deficiência⁷⁸. Porém, eram remédios tímidos demais e que resolviam apenas momentaneamente o problema da especialização do crédito. Tais medidas reparadoras, tomadas por intermédio de leis e instruções, podiam promover (ao invés de eliminar) a irracionalidade no sistema financeiro já que, comumente, estas leis, por serem pontuais e fragmentadas, geravam duplicidade de funções e sobreposição de agências.

Estas críticas demonstram o teor das preocupações que envolviam os técnicos da CODEPAR. Em primeiro lugar, pudemos perceber a atenção que dispensavam à questão da lisura dos funcionários no desempenho das atividades financeiras. Como vimos, foi muito bem recebida a criminalização (através da Lei de Reforma Bancária) dos que cometiam atos ilícitos. Em segundo lugar, notamos uma grande expectativa, por parte dos funcionários da Companhia, da nova lei organizar o sistema financeiro do país. A tão almejada racionalização do aparato creditício brasileiro proporcionaria mais previsibilidade

⁷⁸ Tratava-se das leis e instruções complementares, como a que criou o BNH, e a Instrução, do BACEN, que regulou o funcionamento dos bancos privados de desenvolvimento. Ver: Bezerra(1967).

aos operadores do sistema, além de viabilizar o planejamento do desenvolvimento da nação.

A crítica que Bezerra (1967) fez ao tratamento dado pela lei ao crédito rural, fornece-nos elementos para compreendermos um pouco mais o clima que havia no interior da CODEPAR nesta época.

O inciso XIV, do art. 4º, previa o teto de até 25% para recolhimento dos depósitos à ordem do BACEN. Havia, porém, uma ressalva (a letra “c”): percentuais reaplicados no financiamento à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições fixadas pelo CMN, ficariam livres do recolhimento. A leitura que o referido funcionário da CODEPAR fez desse inciso levou-o a concluir que o governo federal pretendia passar para a responsabilidade dos bancos comerciais privados a tarefa de conceder o crédito agrícola. Na sua ótica, “a filosofia da Lei da Reforma Bancária é no sentido de utilizar a rede dos bancos de depósitos como instrumento de ação governamental” (p. 10). Sua alegação era de que esta política só seria válida em caráter provisório. O técnico argumentava que operar com o crédito rural era uma atividade pouco rentável para que os bancos comerciais privados se interessassem por ela (embora do ponto de vista logístico estes fossem os mais aptos a cobrirem o vasto território nacional). Além disso,

“... os bancos não têm condições de atender tecnicamente uma política creditícia racionalmente dirigida neste setor, já que o problema não se cinge à simples criação de uma carteira, pois além do que foi dito acima, o crédito às atividades agro-industriais há de exigir muitas vezes projetos específicos, supervisão das aplicações, prazos longos e taxas diferenciais, ônus estes que os bancos comerciais não têm interesse, ou condições de atender” (BEZERRA, 1967: 11).

Para o funcionário da CODEPAR, portanto, a inviabilidade da concessão de crédito agrícola via bancos privados decorria não apenas da baixa rentabilidade das aplicações (porque a juros favorecidos e a médio e longo prazo), mas também pelo fato do crédito rural requerer, para a sua máxima eficiência, pessoal técnico especializado e estrutura voltada para este fim. Sem contar que este aparelhamento institucional era necessário para implementar qualquer política específica para o setor (como a “garantia de preços mínimos” e “seguro agrícola”), a fim de tornar menos “aleatórios” os frutos do trabalho rural.

O que nos interessa é demonstrar que os funcionários da Companhia (exemplificado aqui por Agnaldo M. Bezerra) estavam envolvidos nas questões que lhes diziam respeito. Isto aconteceu, parece-nos, por dois motivos. Primeiro, porque os funcionários da Companhia eram operadores do sistema de crédito, portanto, era um assunto do seu *metier*. Segundo, porque neste tempo de rearranjo de todo o sistema financeiro do país era possível que a CODEPAR viesse a ser atingida. Em outros termos, havia uma grande probabilidade dos interesses da Companhia serem atingidos fatalmente. Daí o envolvimento dos técnicos na tentativa de demonstrar a especificidade dessas companhias estaduais de desenvolvimento, bem como salientar que suas estruturas (já montadas) eram as mais propícias para a distribuição de créditos para o desenvolvimento. Era uma questão de sobrevivência institucional.

Portanto, ao criticarem a participação dos bancos comerciais privados como atores essenciais no palco do desenvolvimento econômico, procuravam propor as agências estatais de desenvolvimento como as mais capazes de garantir a *performance* esperada. O problema não era defender a modernização econômica, mas defender a atuação do Estado

como principal agente, como alternativa mais eficiente. Não estamos falando apenas de uma “ideologia de Estado” (GRACIARINO, 1971), mas também da manutenção dos meios de vida dos próprios funcionários estatais.

A mesma crítica foi dirigida ao crédito industrial. A Reforma Bancária dera às instituições de desenvolvimento (ou investimento) a responsabilidade de mobilizar poupanças para investimento e financiamentos para setores específicos da indústria, principalmente aqueles mais dinâmicos e que podiam oferecer atrativos mais seguros aos investidores. Mas como não eram muitos os setores dinâmicos da indústria nacional, então esta modalidade de financiamento não contemplava o desenvolvimento industrial como um todo. Assim,

“no campo do prazo médio e longo, há todavia um setor de capital interesse à economia nacional, que os estabelecimentos privados de investimento e financiamento não estão em condições de atender. Refiro-me a alguns setores de base da economia, tais como eletricidade, comunicações e transportes, redes de abastecimento, siderurgia e outras atividades, que pela baixa rentabilidade e ou pela longa maturação além dos riscos que as envolvem, não atrairão as aplicações do bancos investidores privados” (BEZERRA, 1967: 12).

Vemos, portanto, que, a despeito de toda a preocupação com a modernização econômica, a identificação de problemas no sistema de concessão de crédito não era de modo algum desinteressada. Ao identificar as áreas onde só o Estado poderia atuar, ele identificou o espaço de atuação, dentro do novo sistema financeiro (que ora se constituía), para a instituição da qual fazia parte. Assim, se por um lado, a nova legislação garantia um espaço de atuação para as instituições privadas de investimento industrial, por outro, o

funcionário da CODEPAR reivindicava um espaço exclusivo para a atuação das instituições estatais de financiamento à indústria. Portanto, defendia um interesse próprio enquanto integrante do corpo burocrático de uma instituição desta natureza.

Tal defesa é quase imperceptível porque os atores estatais se encontravam mergulhados numa conjuntura específica que os colocava numa posição social ímpar que permitia que seus interesses coincidissem com os do Estado, e estes com os da Nação. Defender, portanto, os interesses da economia do Estado-Nação não se resumia a simples defesa dos interesses de uma burguesia (nacional e/ou estrangeira). Para dizer pouco, coincidia com a defesa dos interesses de outro grupo específico da sociedade: os funcionários estatais. Havia, assim, uma aglutinação de interesses. Perseguir o “interesse público” ou “coletivo” significava também contemplar particulares.

Esta defesa de interesses específicos da burocracia se justificava também, naquele momento, pelo fato da Reforma Bancária não fazer qualquer menção às companhias estaduais de desenvolvimento. O temor era de extinção pura e simples.

“O bom senso indicava que o Poder Central deveria tomar conhecimento de sua existência e dar-lhes um tratamento adequado, diferente daquele que os equiparou simplesmente às instituições financeiras privadas, de vez que sua área de atuação é muito mais ampla do que a dessas empresas” (BEZERRA, 1967: 12).

Percebemos, portanto, que os funcionários da CODEPAR receberam a Lei de Reforma Bancária com um duplo sentimento: primeiro, uma satisfação pelo fato da Lei contemplar questões que há muito requeria uma atenção especial; segundo, uma frustração por notarem que o grupo de instituições do qual fazia parte não fora contemplado

especificamente pela legislação. Pois tal desprezo só podia antecipar a aniquilação. Os boatos de irregularidades no uso dos recursos públicos (isto é, uso de critérios políticos ou facilitação na concessão de financiamentos) podem ter contribuído para a formação de um clima de instabilidade dentro da Instituição.

Outra questão que deve ter gerado insegurança entre os técnicos da CODEPAR, foi a perda de poder e prestígio por parte da Companhia no âmbito da administração pública estadual. A partir de 1967, o Imposto de Vendas e Consignações (IVC) foi substituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e os impostos compulsórios e adicionais foram proibidos. Desde então a CODEPAR passou a receber recursos de dotações orçamentárias estaduais e uma parcela “não inferior a 50% das cotas do Fundo de Participação dos Estados” (AUGUSTO, 1978: 127). Na prática isto significou diminuição de recursos e acarretou uma relativa perda de importância da Companhia no seio do complexo de instituições públicas paranaenses. Já vimos que esta diminuição de recursos da CODEPAR levou-a a um relacionamento promíscuo com certos elementos do legislativo. Não é preciso reafirmar que esta prevaricação fora “patrocinada” pelos próprios governadores (Ney – Pimentel).

Entendidos estes argumentos, podemos compreender o clima de insegurança vivido pelos funcionários da Instituição quando da Reforma Bancária. Ficou evidente que o poder central queria um envolvimento maior das instituições privadas no financiamento e fomento ao desenvolvimento. Esta tendência preocupou os técnicos que já se sentiam abalados pela baixa *performance* político-administrativa da Companhia. É neste contexto que devemos inserir a defesa que um desses técnicos fez da manutenção e / ou ampliação

da rede de bancos e companhias de investimento estatais, como a alternativa mais viável para o desenvolvimento econômico do país.

Além disso, importa salientarmos a existência, da parte desses funcionários da Companhia, de certa predileção pela égide do governo da União na condução deste processo. Ora, como naquele momento a Reforma Tributária havia restringido os orçamentos estaduais e proibido os empréstimos compulsórios, então a CODEPAR necessitava sobreviver não mais de vultuosos recursos extra-orçamentários (o que lhe garantia uma certa independência decisória), mas de recursos orçamentários, que acabavam por possibilitar que facções políticas conseguissem influenciar mais significativamente as decisões da Companhia (AUGUSTO, 1978: 119). Só assim compreendemos melhor este anseio por entrar na esfera de controle federal. Pois representaria, além da possibilidade de regras mais eficientes e mais estáveis que garantiriam mais autonomia decisória para os operadores da Companhia, repasses da União que poderiam emancipar os formuladores de políticas dos interesses de oportunistas descomprometidos patrocinados por facções políticas regionais.

Este era o ambiente no interior da CODEPAR após 1964. Havia uma grande expectativa quanto à inclusão das companhias estaduais de desenvolvimento na legislação da Reforma Bancária. Tal anseio, porém, feneceu-se quando verificaram que a lei não as havia contemplado. Portanto, pairava o clima de insegurança dentro dessa Instituição, ou pela possibilidade de continuar vinculada à administração pública estadual, ou mesmo pela probabilidade de extinção.

Em 1966, entretanto, o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) sinalizou com a possibilidade de unificar as companhias estaduais de

desenvolvimento sob sua égide. De 12 a 17 de setembro do mesmo ano foi realizado, em Salvador (BA), o Congresso de Integração Nacional. O objetivo do encontro era a aproximação e o intercâmbio das experiências dessas agências estaduais de financiamento, planejamento e desenvolvimento, a fim de facilitar a montagem de um efetivo Sistema Nacional de Bancos de Fomento. O quadro de expectativas começou a ser alterado quando a CODEPAR foi convidada a participar de uma reunião presidida pelo BACEN, no Rio de Janeiro, à 10 de maio de 1967. Este encontro teve, sem dúvida, valor seminal na história das agências estaduais de fomento, assim como do próprio desenvolvimento econômico recente.

Várias foram as pautas discutidas. Duas foram de suma importância, pois chegou-se a conclusão de que⁷⁹:

- a) a Lei n. 4595/64, Lei da Reforma Bancária, não considerou as companhias estaduais de desenvolvimento e outros órgãos semelhantes, como instrumentos institucionais do Sistema Financeiro Nacional.
- b) o Governo Federal realizava um esforço para promover o desenvolvimento do país, por isso tais organismos mereciam um tratamento de destaque no sistema jurídico que regulava as instituições financeiras, pois que, até o momento, estiveram mais preocupados com a “rentabilidade social” (em virtude do “paranismo político-econômico” professado pelos técnicos) dos investimentos do que com a lucratividade das operações consideradas em si mesmas.

⁷⁹ Ver: BADEP. **Relatório de Atividades**, 1968, p. 08.

A importância desta reunião se faz sentir se considerarmos que ela serviu para as companhias de desenvolvimento estabelecerem conexão com o Poder Central e, principalmente, exercer certa pressão sobre ele com o intuito de forçá-lo a enquadrá-las no Sistema Financeiro Nacional⁸⁰. Esta adesão, porém, se efetivada, não aconteceria sem concessões. As companhias de desenvolvimento, uma vez admitidas no Sistema, teriam que acatar as regras impostas pelo governo da federação.

A primeira dessas determinações logo se fez sentir: a União queria o fim dos financiamentos que visavam quase que exclusivamente a rentabilidade social, em detrimento da lucratividade financeira das operações em si. Em outras palavras, o Governo Federal pretendia suprimir a ideologia desenvolvimentista regional que orientara os investimentos estaduais até então. Ora, as altas taxas de inadimplência, principalmente por parte das pequenas e médias empresas paranaenses, já davam sinais de que o modelo estava se esgotando. Agora, se a CODEPAR pretendia fazer parte do Sistema Financeiro Nacional teria que se preocupar em primeiro lugar com a rentabilidade financeira dos investimentos.

É digno de menção o fato de que essa transformação a que a Companhia se sujeitou (e que refletiu sobre seus objetivos, seu modelo de atuação institucional, etc.) não foi provocada somente pela redefinição da política nacional de desenvolvimento, com uma ênfase maior sobre a grande empresa nacional e as multinacionais, mas também por uma questão de caixa, isto é, por motivos quase que estritamente contábeis: uma das maiores preocupações dos primeiros governos militares era crescimento do *déficit* público, agravado pela contas estaduais. Foi, em grande medida, este imperativo que provocou toda a

⁸⁰ A partir de julho de 1967 a CODEPAR já se encontrava registrada no documento “Agências Financeiras Estaduais – Cadastro Informativo”, publicado pelo Departamento Econômico da Divisão de Estudos Regionais do BNDE. Como o próprio nome indica, contudo, este documento tinha apenas um caráter informativo e serviria de base para a tomada de futuras decisões. Ver: Idem.

reorientação da política econômica dos governos pós-64, no sentido de “racionalizar” os investimentos. As contradições, portanto, da própria economia capitalista impunha uma correção de curso nos planos de desenvolvimento.

Em decorrência da reunião de maio de 1967, o BNDE ficou encarregado de elaborar uma minuta em forma de anteprojeto de lei, a fim de dar forma legal aos acordos e entendimentos havidos no encontro. Foi, então, formada uma comissão para avaliar as sugestões e dar redação final ao texto. A CODEPAR fez parte da comissão na qualidade de representante das companhias regionais de desenvolvimento, ao lado do BNDE, do Banco da Amazônia, do Banco do Nordeste, do BRDE, do Banco de Fomento da Bahia e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODEC).

No mês de agosto de 1967, o BNDE remeteu às agência estatais de fomento uma minuta de resolução a ser baixada pelo BACEN, após apreciação do CMN. Em novembro, a CODEPAR remetia ao BACEN um elenco de sugestões (elaboradas por funcionários especializados da própria Companhia) para a minuta de resolução,

“reconhecendo o elevado padrão técnico de que se revestia o trabalho e as positivas perspectivas que se descortinavam para as companhias regionais de desenvolvimento em vista de sua maior dinamização. Os subsídios então oferecidos eram de molde a alargar certos conceitos, bem como a deixar mais claros determinados itens da referida minuta”⁸¹.

Das informações acima, dois aspectos devem ser frisados. O primeiro, é que mais de uma vez notamos que os quadros da CODEPAR viam nas novas conexões com o Poder Central uma possibilidade de promover políticas de desenvolvimento com base num

⁸¹ BADEP. **Relatório de Atividades**, 1968, p. 08.

“elevado padrão técnico”. Os funcionários de carreira da Companhia percebiam na verticalização das relações com a União melhores condições de perseguirem objetivos independentes de critérios políticos de ordem regional. É neste sentido que entendemos as “positivas perspectivas” que se colocavam para as companhias estaduais de desenvolvimento. O segundo aspecto diz respeito à procura, por parte da CODEPAR, de afirmar sua “personalidade institucional”⁸², diante da força centrípeta do Poder Federal. Esta luta para conquistar um espaço de respeito e autonomia institucional irá influenciar toda a trajetória da Companhia. De um lado, ela é influenciada pela tentativa de impor sua personalidade diante do Governo da União que exerce seu poderio centralizador, através do CMN (centralização deliberativa), do BACEN (centralização normativa) e do BNDE (centralização executiva). O problema visualizado pela CODEPAR era o de não se descaracterizar enquanto instituição comprometida com questões específicas do desenvolvimento de uma região, o Paraná. De outro lado, precisava impor sua personalidade institucional diante das disputas políticas entre agentes interessados nas vantagens oferecidas pelos planos de desenvolvimento. Neste caso, o problema era de se resguardar de ataques oportunistas que queriam obter os benefícios sem se comprometer com o desenvolvimento.

Concluída a fase de opiniões e sugestões, o CMN aprovou, em reunião do dia 25 de junho de 1968, o que o BACEN veio formalizar sob a denominação de “Resolução n. 93”.

Amadurecidas as condições no nível federal, e criada a possibilidade de operar como banco de desenvolvimento pelo art. 9º da Lei Estadual n. 5.515/67, restava a

⁸² Usamos esta expressão no mesmo sentido adotado por Martins (1985).

CODEPAR operar a transformação e adaptação que a capacitasse a agir em conformidade com a Resolução 93.

Seu primeiro ato relevante, neste sentido, foi o enquadramento dos Estatutos Sociais à referida Resolução do BACEN. Dispostos em doze capítulos e quarenta e quatro artigos, consistia nas normas gerais e universais (porque inspiradas na Resolução 93, concebida em negociações com o BNDE, juntamente com as companhias regionais de desenvolvimento e o BACEN – e aprovadas pelo CMN) que doravante regeriam a Instituição. Nela constavam os novos objetivos, meios de atuação, a forma e a estrutura de funcionamento.

A então CODEPAR passaria a se chamar Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A., e teria como objetivo geral “realizar a política de desenvolvimento do Governo do Estado do Paraná”⁸³. Parece claro, portanto, que o BADEP nasceu como agência promotora da vontade política do governo estadual. O art. 3º devia então encerrar a questão sobre quem teria autoridade para determinar a política perseguida pelo Banco.

Os cap. II e III (do art. 5º ao 12º) referem-se ao “Capital, Ações e outros Recursos” e ao “FDE”. Por eles ficou determinado que nos aumentos de capital que viessem a ocorrer, deveria ser obrigatória a participação do Governo do Estado do Paraná, que subscreveria diretamente do Tesouro, ou por intermédio das entidades de administração pública indireta, sob seu controle, sendo sempre privilegiado pelo direito de preferência. Fica claro, portanto, que a União queria que o Governo do Estado detivesse o controle sobre o capital do novo Banco. Isto dava uma grande vantagem ao Poder Central, pois em caso de endividamento, em último caso, era o governo estadual que arcaria com o ônus. Por

⁸³ BADEP. **Estatutos Sociais**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nov-dez. / 1968, n. 09, p. 43.

isso, nenhuma transferência de ações, fosse qual fosse, poderia reduzir a menos de 51% do capital as ações nominativas, com direito a voto, pertencentes ao poder estadual (art. 8º).

Os recursos próprios do Banco seriam seu capital, reservas e lucros não distribuídos (art. 9º). As receitas seriam constituídas por:

- 1) Remuneração pela administração do FDE. Este fundo só seria utilizado em operações previstas em legislação própria (Lei Estadual n. 4.529, de 12 de janeiro de 1962) e sua contabilidade obedeceria aos critérios das normas de direito financeiro aplicáveis (art. 10º e 11º);
- 2) As taxas de abertura de crédito, de fiscalização e outras estabelecidas no Regulamento de Operações e nos contratos que firmar à conta do FDE, ou de recursos de terceiro (art. 10º);
- 3) Os juros, dividendos e outras rendas provenientes do uso do seu capital e/ou do seu trabalho (art. 10º);
- 4) Os rendimentos advindos de outras fontes.

O art. 12º dava, também, autonomia para o Banco gerir fundos públicos de propriedade da União, dos estados e dos municípios, além do FDE, localizados em sua área de atuação. Os art. 13º ao 16º diziam respeito às operações ativas que o Banco estava autorizado a realizar.

- 1) Empréstimos para financiamento de capital fixo;
- 2) Empréstimo para capital de movimento;
- 3) Empréstimos para elaboração de projetos industriais e/ou rurais, inclusive os que visassem ao aumento de produtividade;

- 4) Participação, mediante subscrição de ações e debêntures conversíveis em ações, no capital de outras empresas, observadas as instruções que forem baixadas pelo BACEN;
- 5) Repasse de empréstimos obtidos no país e no exterior;
- 6) Prestações de garantias em empréstimos contraídos no país e no exterior;
- 7) Participação em consórcio de instituições financeiras que operam no mercado a médio e longo prazos, para financiamento de projetos específicos;
- 8) Outras operações do interesse do Banco, permitidas pelo BACEN.

Estas operações, entretanto, não seriam aprovadas sem a prévia apresentação de um projeto detalhado que demonstrasse:

- 1) Existência de mercado para os bens e/ou serviços a serem produzidos;
- 2) Exequibilidade técnica do processo de produção e disponibilidade dos fatores necessários;
- 3) Rentabilidade do empreendimento;
- 4) Viabilidade do esquema financeiro proposto e segurança da disponibilidade dos demais recursos previstos;
- 5) Capacidade de pagamento do mutuário;
- 6) Existência de um esquema exequível de garantias suficientes;
- 7) Ficha cadastral satisfatória.

Além disso, o art. 16º rezava que os recursos liberados pelo Banco deveriam ser sempre complementares aos dos mutuários, que deveriam realizar aplicações próprias em seus empreendimentos, respeitados os limites de participação estabelecidos pelo BACEN e pelo Regulamento de Operações do Banco. Vemos que através deste artigo o BADEP não

apenas preservada seu capital, evitando financiar 100% dos empreendimentos, mas também criava um mecanismo de responsabilização do empreendedor, que deveria contribuir com capital próprio para a viabilização do negócio.

O capítulo V, “Das Operações Passivas”, estipulava com quais recursos de terceiros o BADEP estava habilitado a operar:

- 1) Com depósito, com ou sem correção monetária, de prazo fixo não inferior a doze meses, vetada a sua movimentação com ou sem emissão de certificado de depósito;
- 2) Com repasses financeiros de recursos obtidos no país e no estrangeiro;
- 3) Com empréstimos contraídos no exterior;
- 4) Com empréstimos contraídos no país, com ou sem cláusula de correção monetária, desde que não tivesse como limite os coeficientes fixados pelo CMN;
- 5) Com créditos ou contribuições do setor público federal, estadual ou municipal que fossem destinados a aplicações específicas;
- 6) Com a colocação, no mercado, de valores mobiliários próprios, obedecidas as normas especiais que viessem a ser baixadas.

Esta longa descrição de alguns artigos dos Estatutos Sociais do BADEP é importante porque nos permite chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, está presente a preocupação em dotar o Banco de natureza pública. Vimos que a maioria das ações deveria ser de propriedade do Governo do Estado do Paraná. Caberia, portanto, ao Estado ditar o conteúdo legal da Instituição e bem como a política a ser perseguida por ela. Com isso, ficava aberta a possibilidade de haver maior interferência do Estado sobre os

negócios capitalistas. O que para o empresariado poderia não ser muito agradável. Boskey (1964), no entanto, afirma que, no caso dos bancos criados por lei:

“A intervenção legislativa ao criá-lo predisporá o governo a desempenhar uma função demasiado ativa nos seus negócios. Mas é duvidoso que exista uma relação necessária entre o método seguido para formar a entidade e a liberdade maior ou menor desta frente a interferência governamental” (p. 30).

Entretanto, a própria natureza pública do Banco pode garantir algumas vantagens aos empresários. Durante o século XX, os países capitalistas periféricos se viram envolvidos, na maior parte do tempo, com a questão do desenvolvimento. Como consequência direta desse fato um número considerável de intelectuais produziram teorias que visavam explicar as causas do subdesenvolvimento e apontar as possíveis soluções⁸⁴. Contudo, não foram apenas teorias que surgiram, mas também vários mecanismos institucionais de intervenção que procuraram alterar a situação de “atraso” em relação a modernização capitalista. Está claro que tais mecanismos constituíam soluções que não eram apenas técnicas. Se levarmos em conta que as soluções apregoadas por esses intelectuais (quando não por movimentos políticos) iam da reforma do sistema à revolução, então a criação desses mecanismos de intervenção, com o intuito de promover o desenvolvimento, fazia parte de um rol de propostas que não admitiam solução fora dos marcos do capitalismo.

⁸⁴ Para uma visão geral dessas teorias, ver Love (1998). Além destas, alguns diagnósticos foram realizados, como Cardoso & Falleto (1970) e Bresser Pereira (1983). Outros não tão conhecidos, procuraram explicar o subdesenvolvimento pela ação perniciosa dos países centrais (MAGDOFF, 1979), outros, mais pessimistas, como Sachs (1969), viam no *tempo de arrancada* para o desenvolvimento (meados do séc. XVIII, para os países hoje desenvolvidos e início do séc. XX, para os subdesenvolvidos) a causa da defasagem temporal que produzia o atraso econômico, bem como na *atual configuração* do capitalismo uma barreira ao desenvolvimento dos países não-desenvolvidos.

Bancos de desenvolvimento, portanto, surgem (pelo menos entre os países capitalistas ocidentais) como instrumentos de promoção das atividades capitalistas para a solução do subdesenvolvimento. Mesmo que o caráter público do BADEP significasse possibilidade de maior intervenção do Estado nos negócios burgueses, sua atuação sempre estaria voltada para o desenvolvimento das atividades capitalistas. Qualquer ação do Banco levava em consideração não somente as expectativas, mas também as reações dos empresários. Neste caso, a propriedade pública da maior parte das ações constitutivas do Banco oferecia vantagens aos empreendedores capitalistas, na medida em que transações efetivadas sob a chancela do Estado tendem a ser mais seguras. De fato, a credibilidade entre Estado e empresariado é essencial para o florescimento dos negócios em países em vias de modernização. Tal relação requer um pressuposto:

“A Corporação Financeira de Fomento do Ceilão e a Corporação Financeira Industrial da Tailândia foram criadas por lei do poder legislativo. Ao seguirem este expediente pensaram, entre outras coisas, que o patrocínio governamental expressado nessas leis aumentaria, provavelmente, a confiança dos investidores nas ações do banco, quando conhecessem a existência de tais auspícios. Em ambos os casos, os governos declararam que não tinham a intenção de intervir ou influenciar nas decisões da gerência” (BOSKEY, 1964: 29-30).

Neste caso, a credibilidade só pode nascer se os empresários notarem a existência de uma certa independência do Banco na condução dos seus negócios. Veremos, mais tarde, que esta mesma autonomia exigida pelos empresários fará a Instituição exigir reciprocidade por parte dos homens de negócio, qualificando a relação Estado-empresariado.

Em segundo lugar, os Estatutos Sociais demonstram a nova preocupação com o retorno dos investimentos. Tal preocupação decorria da política do Governo Federal voltada para a contenção do gasto público, diminuindo a pressão sobre a inflação. Por isso uma das estratégias adotadas foi a racionalização dos gastos e do investimento públicos. A Resolução 93 incorporou esta estratégia. Como os Estatutos Sociais do BADEP são inspirados nesta Resolução então o Banco acabou tendo que se enquadrar.

Estas instruções contidas nos Estatutos, em resumo, visavam a obtenção de reciprocidade da parte dos interessados no crédito público. O Estado oferecia recursos a juros baixos ou facilitados. E as empresas? Tal questão, portanto, se refere ao grau de comprometimento dos empresários para com a política de promoção do desenvolvimento. É neste sentido que procuramos entender a exigência de aprovação de um projeto específico que demonstrasse a viabilidade do negócio, como pré-requisito para a aprovação da operação.

Desta forma, qualquer pretendente às vantagens oferecidas pelo Banco deveria demonstrar a existência de mercado para os bens e serviços que pretendia produzir. Hoje esta regra pode parecer óbvia em qualquer análise de projetos de investimentos, mas não o era durante a maior parte dos anos de 1960, quando o ímpeto modernizante que avassalou os formuladores de políticas que liberavam crédito com mais facilidade do que na década de 1970.

A exigência de exequibilidade técnica do processo de produção e de disponibilidade de fatores de produção reflete preocupação com um problema enfrentado por boa parte dos países em desenvolvimento. Este requeria um crescente domínio de técnicas e tecnologias que propiciariam mais poder de transformação de matérias-primas e

mais ganhos de produtividade. Quando os países desenvolvidos se industrializaram havia pouca exigência de técnicas aprimoradas. A primeira revolução industrial pôde ser realizada a partir de pequenas melhorias técnicas, mas que, para a época, ganhavam um caráter imensamente inovador e de grande repercussão na produção. No entanto, modernamente, não é a adoção de técnicas simples que vai colocar um país no elenco das nações desenvolvidas. Esta questão foi bem apreendida por um dos maiores cientistas sociais contemporâneos:

“Consideremos, para termo de comparação, a situação reinante na nação ‘em desenvolvimento’ de hoje, que procura lançar sua própria industrialização. As medidas modernizantes mais elementares – digamos, a construção de um eficiente sistema de transportes – pressupõe um domínio da ciência e da tecnologia que se situa a uma distância de séculos da habilitação técnica da grande maioria da população. As mais características espécies das produções modernas (digamos, a produção de veículos a motor) são de dimensões e de uma complexidade que as colocam além da experiência da maior parte da pequena classe de homens de negócios que possa existir no país e que exigem um volume de investimento de capital inicial muito além de suas possibilidades independentes de acumulação de capital (...) Para citarmos um exemplo simples, ainda era possível, no século XVIII, operar um ramo de atividade como a mineração de carvão mediante a construção de túneis relativamente pouco profundos e de galerias laterais, pondo-se homens a trabalhar com picaretas e a transportar o carvão para a superfície arrastando pequenos vagonetes a mão ou com mulas e fazendo subir o material em cestas. Hoje em dia seria inteiramente impossível explorar poços de petróleo de maneira semelhante, pelo menos em concorrência com as gigantescas e avançadas empresas internacionais” (HOBSEBAWM, 1986: 57-58).

Exigir, portanto, que o empreendedor estivesse de posse da tecnologia adequada ao processo de produção significava evitar investir em uma empresa *nati morta*. O

imperativo da racionalização da concessão de benefícios públicos fazia com que o BADEP se movesse na direção de exigir reciprocidade por parte do empresário. Esta contrapartida podia se consubstanciar em diversos atos, mas principalmente, tornar as empresas tecnologicamente competitivas, de modo que pudessem sobreviver no mercado e, conseqüentemente, possibilitar o retorno do investimento público.

Em terceiro lugar, os Estatutos determinavam novas fontes de recursos para o BADEP. Indicamos anteriormente que a proibição dos empréstimos compulsórios limitou a autonomia decisória do Banco sobre o planejamento da economia paranaense. Agora os Estatutos vêm sancionar esta medida, além de definir novos canais de direcionamento de recursos para a Instituição. Inicialmente esta medida foi bem aceita pelos funcionários.

“A transformação da CODEPAR em BADEP se deu em meio a esse processo, em obediência à Resolução n. 93 do Banco Central, de 26 de junho de 1968, que regulamentou a constituição e o funcionamento dos bancos estaduais de desenvolvimento. Ainda que uma análise *a posteriori* possa apontar aspectos negativos dela decorrentes, como veremos mais adiante, no momento em que ocorreu, a mudança favoreceu a instituição, principalmente ao abrir oportunidades para execução de novos tipos de operações e para a captação de recursos de outras fontes” (MAGALHÃES FILHO, 1999: 31).

A maior parte dos recursos com os quais o Banco passou a operar eram provenientes de fundos e programas do Governo Federal. E cada um deles estava destinado a áreas, setores ou finalidades específicos. O que significava que cada fundo ou programa possuía regras próprias que definiam os critérios de avaliação dos projetos a eles submetidos.

Desta forma, quanto mais o BADEP se vinculava ao Governo da União menos independente ele se tornava para tomar decisões sobre os rumos da economia paranaense. Na medida em que tais recursos já possuíam seus destinos especificados os funcionários do Banco se viam cada vez mais impedidos de aplicarem recursos para perseguirem objetivos mais independentes para a economia regional.

Se esta vinculação do BADEP ao Sistema Financeiro Nacional, por uma lado, garantiu mais autonomia frente aos oportunistas locais (*rent-seekers*), por outro, promoveu certa limitação à capacidade que a Instituição tinha de decidir sobre os destinos dos recursos. A possibilidade que ainda restava de retomar esta certa independência decisória era através dos recursos do FDE que, ano após ano, sofria decréscimos acentuados. Pois estes recursos eram extra-orçamentários, ou seja, de uso independente pelo executivo. Mas para que esta autonomia decisória na alocação de recursos persistisse era preciso realizar novas injeções de capital no fundo. Mas esta alternativa era sempre rechaçada, pois com a baixa arrecadação do ICM o Governo do Estado ficara demasiadamente dependente do Fundo de Participação dos Estados (Governo Federal), quase sempre comprometido com despesas fixas do Setor Governo. Esta situação alarmava o Governo do Estado já em 1969, antes mesmo do BADEP completar um ano de existência.

“O BADEP é o instrumento do Estado para a execução da política de industrialização, cuja base é a atração de investimento para o Paraná. Utiliza em seus financiamentos os recursos do FDE, o qual é dotado exclusivamente dos fundos de Participação dos Estados, cuja recente redução tornou ainda mais difícil a execução de uma política adequada às premissas que orientam a ação do Banco”⁸⁵.

⁸⁵ BADEP. **Paraná**: informações gerais. Curitiba: BADEP, 1969.

Notamos que mais uma vez é reafirmada a função do BADEP como “instrumento do Estado”, isto é, do executivo estadual. Porém, o rápido esgotamento dos recursos do FDE e a dependência dos repasses da União, colocou-o na posição de articulador das políticas federal e estadual. Mas esta posição também era contraditória. Pois se, de um lado, era importante possuir recursos não monitoráveis pelo Poder Central (para se ter mais liberdade de alocação ou poder promover um desenvolvimento mais orientado pelos interesses do Governo do Estado), de outro, operar com recursos vinculados do Governo Federal poderia significar mais independência de ação frente aos diversos interesses locais (vinculados politicamente ao Estado) que viam no BADEP um jeito fácil de obter renda.

Como forma de enfrentar o problema o Banco passou a utilizar o empréstimo externo como expediente para completar os recursos do FDE e satisfazer as questões tidas como prioritárias pelo Governo do Estado, mas que, no entanto, não se enquadravam nas linhas de financiamentos ofertadas pelo Poder Central. Daí a importância que teve a elevação do capital social do Banco (de 5,7 para 120 milhões de cruzeiros novos), pois ela permitiu não somente a abertura de novas faixas de operações financeiras mas também possibilitou a captação de recursos, tanto no plano nacional quanto no internacional. Inicialmente estes recursos captados serviram basicamente para financiar os gastos do governo, notadamente com infraestrutura.

“Preparada a nova estrutura, elevado o capital e traçadas as linhas de ação, já no início de 1968 foi realizada a primeira operação no âmbito internacional, com a contratação de um empréstimo com o Trade Development Bank, de Londres, no valor de US\$

5.000.000,00, repassados ao Departamento de Estradas de Rodagem para aplicação na construção da Rodovia BR-135 (sic.), trecho Ibaiti-Ventania”⁸⁶.

Contudo, a questão que mais afligia os técnicos do Banco era a progressiva descapitalização do FDE. Este foi um problema ressentido durante quase toda a década de 1970. Tanto é verdade que o Banco passou a operar com quase todos os fundos e programas nacionais de investimentos. Como vimos, isto significou uma relativa perda de independência por parte da Instituição, no que referia a alocação de recursos.

Para tornar isto mais claro citaremos o exemplo do Programa de Operações Conjuntas – POC. Foi um dos mais utilizados pelo Banco por seu enquadramento ser amplo. Destinava-se a pequenas, médias e grandes empresas privadas nacionais ou a seus acionistas, para realizarem investimentos fixos ou mistos. A participação do capital próprio da empresa, no investimento, deveria ser definida pela Receita Operacional Líquida Anual do último exercício social. Os beneficiários eram empresas industriais e prestadoras de serviços, além de acionistas nacionais (pessoas físicas ou jurídicas). Vários setores não se enquadravam neste programa (agricultura, agroindústria, construção civil, editorial e gráfico, produção de gusa, e outros). As empresas que pretendessem uma colaboração financeira maior que NCz\$ 2.000.000,00 ou firmas que tivessem 25% do seu capital pertencentes à pessoas físicas residentes ou domiciliadas no exterior, teriam que contatar o BADEP, para então este realizar uma consulta prévia ao BNDE. Também nas operações compreendidas entre NCz\$ 1.400.000,00 e 2.000.000,00 o Banco deveria remeter as Fichas

⁸⁶ BADEP. **Relatório de Atividades**, 1968, p. 05. É possível ter havido um erro de datilografia, neste texto, que inverteu os dois últimos números da identificação da rodovia. A estrada federal que passa pelo trecho acima citado é a BR-153.

de Resumo de Operações e Relatório de Análise para reanálise e homologação do BNDE, para posterior contratação.

Portanto, os programas do BNDE funcionavam como anzóis que fígavam os bancos estaduais de desenvolvimento, ligando-os ao Poder Central (BNDE) e garantindo o comprometimento deles com a política indutiva realizada pelo Governo da União. Esta força “centrípeta” (MARTINS, 1985) sobre os bancos estaduais limitou sensivelmente a autonomia de contratação de financiamentos por parte destas instituições.

O objetivo deste capítulo foi entender como os funcionários portadores de um diligente compromisso (derivado da “cultura paranista regional-desenvolvimentista”) com a formação de um Paraná autônomo, se utilizaram do momento de mudança institucional para influenciarem o processo de forma a promoverem seus interesses. Ficou evidente a atividade dos técnicos no sentido de conseguir para a instituição mais autonomia decisória. No saldo geral o Banco perdeu autonomia decisória, mas não para políticos regionais e grupos econômicos predatórios (como vinha ocorrendo nos últimos anos da CODEPAR – ver capítulo III). O BADEP nasceu submetido ao governo federal que impunha rígidas normas para a concessão de crédito. Esta submissão da burocracia do BADEP às regras do BNDE acabou por promover o já citado interesse destes funcionários de tornarem-se mais autônomos frente os interesses locais e regionais. Vimos que tal interesse não nasceu “do nada”, mas daquilo que estamos chamando de “cultura paranista regional-desenvolvimentista”, da qual derivou o comprometimento burocrático com a transformação do Paraná em um Estado-potência. Parece um mito, portanto, achar que todo este arranjo institucional foi obra do governo federal. Admitir isto é dar pouca atenção à intensa atividade que a burocracia do BADEP dispensou para interferir e participar do processo que

culminou na formação “Sistema BNDE”, do qual o BADEP passou a fazer parte. Ajudar a construir tal sistema, ao contrário do que pode parecer, significava promover os interesses da burocracia do BADEP, já que a perda de autonomia para o poder central significava ganho de poder de decisão frente os interesses locais e regionais.

5.UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

A partir de 1966 a então CODEPAR teve seus objetivos alterados. Até meados da década de 1960 ela estivera envolvida com a dotação da infraestrutura necessária ao florescimento dos negócios capitalistas no Estado do Paraná. A Instituição, no papel de gestora do FDE, se tornou o maior agente financiador de investimentos estatais paranaenses. Se de 1962 (ano de criação da Companhia) até 1965 a ênfase fora dada aos pressupostos infraestruturais do desenvolvimento, então o financiamento à industrialização não passava de um “objetivo de longo prazo”⁸⁷. Porém, como dissemos, a partir de 1966 novos desafios se apresentaram diante dos técnicos da Companhia. A conjuntura mudara. O ambiente era de controle rígido sobre os gastos estaduais, sobre as agências regionais de desenvolvimento, portanto, de relativização da autonomia desses órgãos. Além disso, o Poder Federal buscava forjar uma nova estratégia para o desenvolvimento econômico do país. Assim, a percepção de todo este movimento a partir do interior da CODEPAR era de que

“... a situação real sofrera sensíveis modificações, os objetivos mudaram, e era necessário desempenhar um novo papel. O fomento à industrialização passara ao primeiro plano. Desde o início do ano seguinte, e até agora, várias e sucessivas tentativas passaram a ser feitas, no sentido de encontrar uma nova definição de objetivos e de política que substituísse a anterior e se adequasse às modificações havidas na realidade sobre a qual a empresa atua”⁸⁸.

⁸⁷ BADEP. **Formulação da Política do Badep**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 14, set / out., 1969, p. 09.

⁸⁸ Idem.

Contudo, neste documento específico que estamos utilizando, Formulação da Política do BADEP, não trás qualquer menção às exigências feitas pelo Governo Federal quanto a adequação dos estados às novas estratégias nacionais de desenvolvimento. O referido texto deixa transparecer a idéia de que a transformação nos objetivos da CODEPAR (e seu conseqüente ressurgimento como banco de desenvolvimento) foi operada pelas conjecturas e decisões dos próprios funcionários especializados da Instituição. O documento oculta, portanto, o fato de que a União (a partir de 1964) passou a influenciar pesadamente as políticas, até então relativamente independentes, dos governos estaduais. Contrariamente, o texto, apesar de ter sido confeccionado em 1969, não faz menção à Reforma Bancária (1964) nem à Resolução 93 (1968), nem tão pouco à Reforma Tributária (1966), que disciplinou os bancos de desenvolvimento e alterou sua forma de atuação.

A transformação da CODEPAR em BADEP não uma mera troca de siglas. Ela veio alterar significativamente as metas a serem perseguidas. Ainda que tivesse seu campo de atuação definido pelo BACEN, ainda que estivesse acorrentado ao “Sistema BNDE”, ainda assim o BADEP continuava a ser um instrumento do Governo do Estado destinado ao desenvolvimento do Paraná.

“A promoção do desenvolvimento é promoção da industrialização, não apenas em tese, em termos de teoria econômica, como ainda mais no caso específico da economia paranaense, predominantemente primário-exportadora, com um setor industrial pequeno e pouco integrado. A função principal é o fomento à industrialização, o que pressupõe a concentração de esforços no atendimento ao setor industrial”⁸⁹.

⁸⁹ Idem, p. 09-10.

Desenvolver o Paraná significava industrializá-lo. A ênfase no setor secundário não requeria o abandono dos outros setores. Estes podiam ter empreendimentos financiados se fossem considerados (pelos técnicos do Banco) dinâmicos para a economia do Estado. Alguns gêneros específicos possuíam fundos especialmente destinados ao seu financiamento. Geralmente isto ocorria quando o Governo Federal queria estimular a produção de um certo produto, ou erradicá-lo (este foi o caso do GERCA). Também podiam ser contemplados os empreendimentos que, embora não pertencessem ao setor secundário da economia, “comparativamente rentáveis”. Além disso, muitos negócios que não pertenciam a nenhum ramo industrial podiam estar vinculados a ele ou fazer parte de algum processo de produção (como as matérias-primas). Nestes casos, essas iniciativas (não industriais) podiam ser financiadas com recursos do Banco, desde que não provocassem “desvio de recursos da função principal”⁹⁰. Todas essas disposições se referiam aos recursos do BADEP ou do FDE. Quanto aos repasses do BNDE, estes geralmente vinham destinados a um certo setor específico, portanto, já comprometidos.

O desenvolvimento industrial deveria, entretanto, obedecer ao critério da *integração* ao parque nacional. Esta é uma novidade. Já vimos que a CODEPAR tinha como orientação, ao financiar projetos industriais, o critério do desenvolvimento via substituição de importações (em relação aos centros mais dinâmicos da economia brasileira, como Rio de Janeiro e São Paulo). Dissemos que tal política foi desastrosa do ponto de vista das finanças públicas regionais, além de não surtir o efeito esperado pelos seus formuladores. Coube, então, ao BADEP a tarefa de racionalizar melhor a política de desenvolvimento do Paraná. Isto se fazia necessário não apenas porque o modelo anterior não trouxera resultados esperados, mas principalmente porque o Governo da União, após a

⁹⁰ Idem, p. 10.

mudança política de 1964, passou a cobrar mais eficiência nas políticas de desenvolvimento como forma de conter gastos. Deste modo, pretendia-se controlar o *déficit* público sem comprometer a modernização econômica.

Para racionalizar os gastos com o processo de dinamização da economia regional o Badep abandonou o modelo substitutivo de importações (interestadual) e adotou a política de “fomentar o processo de industrialização paranaense no sentido de sua integração ao parque e ao mercado nacionais, respeitando as condições de competitividade reais e as economias de escala exigidas por essa integração”⁹¹. Por isso, impunha-se como ação prioritária o incentivo aos ramos industriais em que o Paraná possuía “vantagens comparativas”. É possível que o ressurgimento do conceito de Ricardo (1996) tenha acontecido primeiro no nível nacional para depois, via PND’s, serem adotados nos planos regionais. Fato importante é que sua adoção foi determinada como parte da estratégia de contenção de gastos do Estado e da exigência por mais rentabilidade dos investimentos. Uma política de investimentos orientada pelo critério das “vantagens comparativas” propunha a aplicação coordenada do trabalho (específico) dos talentos individuais e das potencialidades proporcionadas pela natureza, que resultariam na distribuição do trabalho (geral) de forma mais eficiente e mais econômica, da mesma maneira que, devido ao aumento da produção e da produtividade, se maximizaria o bem-estar geral via satisfação das necessidades, por intermédio do intercâmbio dos produtos. Obteria, portanto, mais sucesso econômico o país que conseguisse vislumbrar uma certa conspiração (tanto da história quanto da natureza) que dispunha seus fatores de produção de uma forma tal, e que soubesse explorá-los de um modo determinado. A nação que assim fizesse teria vantagens sobre qualquer outra na produção de certas mercadorias. Desta forma, uma dada economia

⁹¹ Idem, p. 11.

deveria produzir somente aquilo que a configuração dos seus fatores de produção conspirou para garantir-lhe vantagens sobre outras. Os demais bens que esta economia necessitasse para maximizar seu bem-estar deveriam ser obtidos das economias que possuísem vantagens relativas para a sua produção⁹².

Se fizermos atenção à forma de atuação do BADEP durante a década de 1970, veremos que ela foi pautada pelas idéias ricardianas. A formulação da política de incentivos do Banco baseava-se tanto oferta de incentivos quanto na elaboração de estudos que contemplavam, ou de modo geral ou especificamente, todas as regiões do Paraná. Estes tinham como meta diagnosticar, em todo o Estado, quais locais eram mais propícios à produção de certas mercadorias, conforme a combinação específica dos meios de produção. Todos os incentivos financeiros como prazos longos, carências expandidas e juros baixos deviam ser aplicados tendo em vista a prioridade, segundo o ramo, o produto, os insumos, a tecnologia e a localização. Segundo a própria Instituição, uma de suas tarefas básicas era “concentrar esforços conscientes e deliberados em termos de orientação, atração, oferecimento de incentivos e cooperação financeira nos ramos e atividades para os quais a economia paranaense ofereça vantagens comparativas ou *vocações*”⁹³.

⁹² O próprio economista inglês, em sua obra de 1817, nos fornece um exemplo elucidativo: “A Inglaterra pode estar em tal situação que, necessitando do trabalho de 100 homens por ano para fabricar tecidos poderia, no entanto, precisar do trabalho de 120 durante o mesmo período, se tentasse produzir vinho. Portanto, a Inglaterra teria interesse em importar vinho, comprando-o mediante a exportação de tecidos. Em Portugal, a produção de vinho pode requerer somente o trabalho de 80 homens por ano, enquanto a fabricação de tecido necessita do emprego de 90 homens durante o mesmo tempo. Será, portanto, vantajoso para Portugal exportar vinho em troca de tecidos. Essa troca poderia ocorrer mesmo que a mercadoria importada pelos portugueses fosse produzida em seu país com menor quantidade de trabalho que na Inglaterra. Embora Portugal pudesse fabricar tecidos com o trabalho de 90 homens, deveria ainda assim importa-los de um país onde fosse necessário o emprego de 100 homens, porque lhe seria mais vantajoso aplicar seu capital na produção de vinho, pelo qual poderia obter mais tecido da Inglaterra do que se desviasse parte do seu capital do cultivo da uva para a manufatura daquele produto” (RICARDO, 1996: 98).

⁹³ BADEP. **Formulação da Política do Badep**, op. Cit., p. 11.

Ao lado dos empreendimentos que encontrariam no Paraná o maior número de condicionamentos “naturais”, o BADEP também se ocuparia de oferecer incentivos às empresas (na sua maioria estrangeiras) que possuíam grandes fatias do mercado interno, e considerável penetração no mercado externo.

Podemos notar com certa clareza que o modelo anterior foi largamente abandonado. O padrão substitutivo de importações adotado pela CODEPAR, e que sofrera vários reveses na década de 60, sofre sua própria substituição na década de 70. A ênfase que incidia sobre as pequenas e médias empresas, como alternativa à importação de produtos originários de São Paulo, é deslocada para o grande capital, mais competitivo. Esta correção dos rumos da política foi explicitada publicamente pelo então Diretor-Presidente da Instituição, à 06 de dezembro de 1969, ocasião de instalação solene do Banco de Desenvolvimento do Paraná S. A.:

“Em seu processo de industrialização, o Paraná esgotou, praticamente, as alternativas que se apresentavam há cinco ou seis anos passados. Os ramos pioneiros no Estado foram preenchidos e do próprio processo surgiram problemas antes inexistentes ou em estado latente. Através de um profundo estudo, estamos identificando os ramos industriais que devem ser incentivados, tanto pela disponibilidade de matérias-primas locais como pelo seu efeito multiplicador. Pretendemos definir uma política de industrialização que vise a integração e complementação da indústria paranaense em função do parque industrial nacional, numa participação estreita no esforço federal. Integração e complementação que atentem para a sua crescente especialização e para unidades produtivas voltadas para o mercado nacional e internacional especialmente para o da área da ALALC. Daí a ênfase que se dará sobre as dimensões dos estabelecimentos; às empresas auto-sustentáveis, capaz de gerar os excedentes necessários aos seus programas de operação e expansão; integração e complementação condicionadas pela constelação de fatores produtivos, insumos, condições de

infraestrutura econômica e de serviços básicos da cada região; e que leve em devida conta a proximidade dos mercados, condicionamento, como os anteriores, básico na definição de viabilidade de uma inversão”⁹⁴.

Claro está, portanto, que além dos segmentos industriais que deveriam ser fomentados mediante a “vocação” do Estado, outros precisavam ser incentivados pelo seu efeito “multiplicador”. Em outros termos, empreendimentos de altíssima rentabilidade (geralmente oligopólios) alavancavam vários outros ramos da indústria, além de tantos outros pequenos negócios na economia paranaense. Micro e pequenas empresas passavam a ser os alvos secundários, e não mais a meta primeira, da política de investimentos do BADEP. Para esta Instituição e outros órgãos a ela vinculados, como o BNDE e o BACEN, a vantagem de se investir nas grandes empresas (de elevado efeito “multiplicador”) era ainda maior porque o retorno do investimento era garantido.

O BADEP não se propunha, portanto, a financiar qualquer empreendimento. O que equivale dizer que não era qualquer interesse empresarial que era contemplado pela Instituição. Os ramos industriais financiáveis estavam divididos em 5 categorias. Elas constituíam uma hierarquia de prioridades (segundo a avaliação dos técnicos do Banco) que tinha como reflexo paralelo uma outra hierarquia de incentivos, benefícios e vantagens.

Categoria “A” – Ramos Industriais Prioritários: compreendia o plano de metas do Banco. Estes ramos eram definidos mediante mecanismos macroeconômicos que refletiam as ...

“... vocações, as possibilidades de concentração setorial, as repercussões e efeitos nos setores primário,

⁹⁴ BADEP. **Discursos**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 09, nov. – dez., 1969, p. 13-14.

secundário e terciário, as oportunidades da fase de desenvolvimento do país e de sua política econômica, ou estratégia regional da política econômica”⁹⁵.

Esta categoria consistia naquilo que poderíamos chamar de “menina dos olhos” da Instituição. Como os recursos usados para financiar os ramos industriais que a compunham eram provenientes dos recursos próprios do Banco e do FDE (portanto, não sofriam todo o controle que os repasses da União tendiam a sofrer), então supomos que sobre esta categoria os técnicos da Instituição tinham mais liberdade de criar políticas e formular critérios para a alocação dos recursos. Além de todas as precondições já citadas os empreendimentos que nela eram encaixados deveriam também se enquadrar em exigências de escala, localidade, tecnologia e outras condições que se fizessem necessárias em cada caso específico. Para compensar tantas exigências, as condições de financiamento eram especiais, quanto ao prazo (total de 8 anos), custo do dinheiro (juros e taxas: 12% a.a.), carência (dependia da análise do projeto), participação (o Banco financiava até 70% do investimento fixo ou 60% do investimento total) e taxa de abertura (1% do valor do financiamento).

Categoria “B” – Financiamentos Industriais Correntes: nesta categoria se encontravam todos os ramos industriais não especificados nas categorias “A” e “D”. Tratava-se do “caso geral”. Para formular esta categoria os técnicos da Instituição partiram da constatação de que “a fixação de indústrias no Paraná é fato importante para sua economia e para o BADEP a própria razão de ser. Assim sendo, a esta categoria serão deferidos estímulos

⁹⁵ BADEP. **Critérios e Listas de Enquadramento das Atividades Econômicas Financiáveis**. In: _____. *Formulação da Política do Badep – Documento para Uso Interno* (mimeografado).

comuns”⁹⁶. Embora os benefícios ofertados fossem menores do que os da categoria “A”, ainda assim constituíam estímulos bastante vantajosos: quanto à participação (60% do investimento fixo ou 60% do investimento total), taxa de abertura (1% do valor do financiamento), custo do dinheiro (18% a.a), prazos (dependia da análise do projeto, mas com limite máximo de 6 anos), carência (calculada na análise).

Categoria “C” – Financiamentos com Recursos de Terceiros: estavam contidas nesta categoria todas as atividades industriais que se incluíam nas listas de enquadramento dos recursos provenientes de fontes que não fossem do próprio BADEP ou do FDE. Tais recursos, geralmente, chegavam ao Banco na forma de fundos ou programas do Governo Federal (como FINAME, PROCAP, PROEN, etc), cada qual com seus próprios critérios de enquadramento, de avaliação de projetos e normas de procedimentos. Segundo os técnicos do Banco, a inclusão da categoria “C” nas normas de orientação de suas operações devia-se ao fato de que o BADEP ...

“... não tem como objetivo principal a obtenção de lucros diretos, mas, no entanto, sem prejudicar as razões essenciais, havendo disponibilidades, deve estimular a taxa de capitalização no Estado, pois não se pode esquecer que a ‘massa’ influi decisivamente na consolidação de uma economia. Assim sendo, a título de negócio ou mesmo como interesse secundário, há vantagens na dinamização de recursos, embora em atividades não previstas como estimuláveis”⁹⁷.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Idem.

As cotas de participação, taxas de abertura, os custos do dinheiro e as carências, variavam de acordo com as regras que regiam cada fundo ou programa.

Categoria “D” – Ramos Industriais Não-Financiáveis com Créditos Privilegiados ou Exclusivos do BADEP/FDE: esta categoria compreendia os ramos industriais que se desenvolveram ‘naturalmente’ na economia paranaense. Segundo os próprios técnicos ...

“... um certo conhecimento da economia paranaense e a experiência de tantos anos de atuação, permite-nos estabelecer a listagem de uma série de atividades industriais que não devem merecer subsídios para o seu desenvolvimento, ora pelos seus reflexos, ora pela sua expansão natural, ou pela sua capacidade de auto-sustentação”⁹⁸.

Tratava-se, portanto, dos ramos tradicionais da economia dos Estado, e a lista não era pequena:

1. Indústrias Extrativas de Produtos Minerais: metálicos, não-metálicos e minerais fósseis;
2. Indústria de Transformação:
 - Minerais Não-Metálicos: a) britamento e aparelhamento de pedras para construção e execução de trabalhos em mármore, granitos e outras pedras; b) fabricação de cal; c) fabricação de telhas, tijolos e vasilhames de barro cozido (exclusive material cerâmico); d) fabricação de concreto e argamassa; e) fabricação de peças e ornato de gesso e estuque; f) preparação de talco e

⁹⁸ Idem.

gesso; g) preparação de amianto, cristal de rocha, mica e outros minerais não-metálicos; h) fabricação de artigos de grafite.

- Madeira: a) desdobramento de madeira (exclusive resserrados); b) produção de resserrados (tábuas, ripas, tacos, etc); c) fabricação de madeira compensada, folheada e laminada; d) fabricação de caixas (armadas e desarmadas); e) fabricação de urnas e caixões mortuários; f) fabricação de artefatos de cortiça; g) fabricação de artigos diversos de madeira e produtos afins;
- Papel e Papelão: fabricação de pasta mecânica;
- Borracha: acondicionamento de pneumáticos;
- Couros e Peles e Produtos Similares: fabricação de artigos de selaria e fabricação de correia e outros artigos para máquinas;
- Têxtil: beneficiamento de materiais têxteis;
- Produtos Alimentares: a) beneficiamento, torrefação e moagem de produtos alimentares; b) abate de reses e preparação de carne para terceiros (matadouros municipais e particulares); c) abate de reses e preparação de carne verde por conta própria (inclusive subprodutos); d) abate e preparação de carne e de aves e pequenos animais; e) refinação e moagem de açúcar; f) fabricação de produtos de padaria, confeitaria, pastelaria e de sorvetes; g) fabricação de vinhos. Aguardentes, aguardentes de cana-de-açúcar e outras bebidas espirituosas;
- Fumo: preparação do fumo;
- Editorial e Gráfica;

- Diversas: a) lapidação de pedras preciosas e fabricação de artigos de ourivesaria e joalheria; b) fabricação de instrumentos de música e gravação de discos musicais; c) fabricação de botões, fivelas, e enfeites e outros artigos de fantasia para modas; d) fabricação de artigos de pêlos, plumas, chifres, garras e outros despojos de animais; e) fabricação de toucador, flores e plumas artificiais; f) decoração, lapidação e gravação de louças, vidros e cristais; g) fabricação de manequins.

O fato desses ramos industriais (cansativamente listados acima) terem sido incluídos numa categoria de financiamentos do BADEP já prova que eles não foram desprezados. No entanto, eles não gozavam de todos os privilégios oferecidos pelo Banco. Em relação a este grupo de atividades industriais ele agia como qualquer outro banco, sem facilitar o fomentar a produção com vantagens especiais.

Categoria “E” – Linhas Especiais de Operações: aqui se encontravam os setores da economia que necessitavam de uma assistência especial por um dado período. Para solucionar deficiências específicas em tais áreas, o governo (ou federal ou estadual) os declarava ramos emergenciais. Para assisti-las o BADEP criava linhas de créditos especiais, que eram regidas por normas e critérios próprios. A abertura de uma linha especial obedecia a dois critérios: a) a constatação de condições especiais de conjuntura macroeconômica; b) existência de medidas de caráter econômico-financeiro do Governo Estadual ou Federal que recomendassem a adoção dessas linhas

especiais de operação. Ao longo de sua existência o BADEP operou com várias linhas dessas como turismo, reflorestamento, crédito rural, capital de giro, entre outras.

Esses dados acerca das categorias de enquadramento das atividades industriais financiáveis pelo BADEP evidenciam algumas questões de suma relevância para o entendimento da sua relação com o empresariado.

A primeira constatação é que o Banco de Desenvolvimento do Paraná S. A. promoveu uma maior racionalização da distribuição dos benefícios públicos. É nossa opinião que, enquanto CODEPAR, havia algo de *indiscriminado* na concessão dos favores oficiais. Pare-nos que, no afã de desenvolver o “capitalismo paranaense” priorizavam ramos industriais que ou não necessitavam de incentivos ou não eram economicamente viáveis. Agora, enquanto BADEP, procuraram estabelecer critérios de financiabilidade dos empreendimentos.

A própria divisão dos ramos industriais em grupos diferenciados para o recebimento de privilégios, também diferenciados, demonstra um exercício de autonomia, pois discriminar, neste caso, significava ter poder de escolher satisfazer este ou aquele interesse. Muito embora, essa autonomia, já dissemos, fosse garantida pela ligação que o Banco mantinha com o BNDE, que, juntamente com o BACEN, estipulava as normas gerais de orientação administrativa do Banco.

A segunda constatação decorre da primeira e diz respeito ao relacionamento do BADEP com os interesses regionais estabelecidos. Assim, o grupo prioritário, a categoria “A”, recebia o maior número de vantagens. Grande parte dos recursos próprios do BADEP e do FDE (por ele administrados), cerca de 70% do montante global dos recursos anuais, eram destinados a esta categoria. Todos esses recursos eram oferecidos com benefícios

maiores do que aqueles ofertados com recursos do Governo Federal. Contudo, todo esse privilégio não foi colocado à disposição dos setores tradicionais da economia paranaense (categoria “D”). O que significa dizer que o BADEP não incentivaria simplesmente os setores em que o Paraná possuía “vantagens comparativas”, mas principalmente aqueles que se possuía tais vantagens e que ainda não haviam sido explorados economicamente. Podemos perceber, portanto, que os interesses tradicionais (consolidados), longe de serem preteridos, não foram priorizados.

Discriminar, assim, é decidir. Parece-nos que a burocracia do BADEP só conseguiu decidir não privilegiar mais os interesses tradicionais, em proveito de outros novos ramos da indústria, porque havia um respaldo do BACEN e do BNDE. Foi isto que indicamos há algumas páginas atrás: a perda de autonomia, pelo BADEP, para os órgãos da administração central possibilitou-lhe mais independência frente aos interesses locais.

É importante reconhecer que muito desse poder, que o Banco possuía, de decidir se devia também aos constrangimentos institucionais⁹⁹. As normas que regem a vida da burocracia são importantes meios de defesa contra interesses oportunistas diretamente improdutivos. É claro que tais normas *per si* não conferem autonomia às instituições. Contudo, em condições especiais, elas podem formar verdadeiras teias de proteção à burocracia. Como grande parte das normas de procedimentos do BADEP foram elaboradas conjuntamente com o BNDE, parecia haver uma espécie de comprometimento “sagrado” com as mesmas. Além, é claro, da rígida fiscalização do poder federal sobre as contas e gastos dos estados, que tendia a pressionar o Banco a gastar de forma “racional”.

Isto estava bem explícito nas normas que regiam as revisões de enquadramento das atividades industriais financiáveis. Tais regras fixavam procedimentos e critérios de

⁹⁹ Mais adiante este assunto será objeto de um capítulo à parte.

transição das atividades de uma categoria para outra. Por exemplo, a 3ª norma rezava o seguinte: “os ramos enquadrados nas categorias “C” e “D” poderão chegar até as condições oferecidas à “B”, e a “B” até a “A” (...) As da categoria “A” não poderão ultrapassar em 1/3 das que lhe são atribuídas”¹⁰⁰. Ora, se considerarmos que a transposição de certo ramo industrial de uma categoria para outra poderia significar ganho ou perda de benefícios, por parte de determinados grupos empresariais interessados, então podemos concluir que as normas que regiam estas ações do Banco podiam limitar tanto ganhos quanto perdas. Além do que, tal transposição de categorias não de fazia levemente ou por pressões de grupos que representavam os ramos que ganhariam ou perderiam posição. Ela operava dentro de certos critérios orientadores. Uma operação de financiamento a determinado ramo industrial podia ter seu enquadramento revisto se:

- ✓ Beneficiasse regiões economicamente atrasadas;
- ✓ Necessitasse, para sua concretização, de prazos ou taxas diferentes das atribuídas à categoria a que pertencia;
- ✓ Necessitassem ampliar suas vantagens para realizar sua atração para o Estado.

Percebamos que até nos critérios de revisão de enquadramento o Banco estava interessado em premiar com seus benefícios os empresários que, ou se dispusessem a aceitar seus critérios e sua política de expansão (caso do primeiro item acima) ou que fossem de outros estados e cujos empreendimentos interessassem o Governo do Paraná (por seu vasto efeito multiplicador, capacidade de geração de ICM, etc), como é o caso do

¹⁰⁰ BADEP. **Normas para Revisão de Enquadramento das Atividades Industriais**. In: _____. *Formulação da Política do Badep*. Documento Interno, op. cit.

terceiro item. Mais uma vez, está explícita a vontade institucional de não privilegiar setores tradicionais ou, quando o fizessem, de impor contrapartidas às vantagens oferecidas.

A exigência de reciprocidade na relação Estado-empresariado fica mais evidente quando avaliamos os casos de transferência de empresas de outras unidades da federação para o Paraná. Como um dos objetivos da política perseguida pelo BADEP era atrair empreendimentos de centros dinâmicos da economia nacional, que se encontravam de alguma forma saturados, então este tipo de operação talvez se enquadrasse nas categorias “A” ou “B” recebendo, portanto, os melhores incentivos. Estas transferências eram disciplinadas por normas elaboradas pelos técnicos da Instituição com o intuito de padronizar, dar clareza e impor um certo comportamento dos beneficiados com a política institucional.

As normas sobre transferências não abrangiam apenas os casos de empresas que se trasladavam para o Paraná. Ela também regulava as operações de implantação de novas empresas e de ampliação das já existentes, quando incluíam máquinas e equipamentos usados, vindos de outros estados, e relacionados como itens de investimento fixo. Para fins de cálculo do Banco, só eram aceitos os valores conhecidos por avaliação própria do BADEP. Com isso, os técnicos procuravam coibir oportunistas que buscavam muito mais vantagens que o Banco pretendia fornecer. É interessante notarmos como as regras eram tão bem “amarradas” que chegavam a premiar os que as respeitavam. A norma nº. 4, dizia que em casos de aquisição de “máquinas e equipamentos usados”, se fossem observados o enquadramento previsto para o ramo de atividade da empresa, “e as demais limitações aqui determinadas”, o Banco procederia como se o equipamento fosse novo¹⁰¹. Vemos, portanto,

¹⁰¹ BADEP. **Normas Específicas sobre Transferências**. In: _____. *Formulação da Política do Badep*. Doc. Int., op. cit....

que o respeito às normas podiam render ainda mais benefícios aos empresários. A última regra rezava que, se cumpridas todas as determinações, poderiam ser concedidos até 100% de financiamento para novos investimentos. Disto tudo, é importante reter que o BADEP sabia como se utilizar do recurso às normas (sanções e premiações) para controlar os empresários e exigir deles um certo padrão de ação ou mesmo um conjunto de atitudes que, cria-se, faria o desenvolvimento do Estado.

Entretanto, uma das determinações supra-referidas estava contida na norma nº. 3, que dizia: “Só serão considerados na análise final as máquinas e os equipamentos cujos padrões tecnológicos sejam superiores à média brasileira e possam, por prazo compatível, manter a capacidade competitiva”¹⁰². Desta maneira, o BADEP fazia com que os empresários que almejassem usufruir os benefícios que lhes eram proporcionados se comprometessem com o desenvolvimento do Estado. Além disso, com essas normas de procedimentos, o Banco buscou manter o maior número possível de oportunistas diretamente improdutivos à distância.

O exercício desses constrangimentos normativos se fazia necessário em proporções variáveis para cada categoria de enquadramento. Aqueles que eram financiados com recursos federais e que, portanto, vinham com regras próprias para as operações, não tinham tanta necessidade de impor as regras de operações do Banco. No caso da categoria “C” as regras que prevaleciam deviam ser aquelas determinadas pelas fontes dos mesmos. Contudo, quando se tratava de ramos industriais financiáveis dentro das categorias em que os eram do próprio BADEP ou do FDE, como a categoria “A” então, além das regras serem formuladas pelos técnicos do Banco, estas se faziam ainda mais necessárias. Tal necessidade se baseava no fato de que ao operar com seus próprios recursos a Instituição se

¹⁰² Idem, grifado no original.

via *frente-a-frente* com os grupos de interesses empresariais. Sem o “peso” das regras federais (que regulavam as operações com os recursos oriundos da União), os técnicos do Banco se viam obrigados a impor normas ainda mais rígidas que pudessem coibir qualquer manifestação de caçadores de renda improdutivos. O mais curioso ainda é que enquanto o BADEP se tornava mais independente (em relação aos interesses locais), quando empunhava as leis federais, ao mesmo tempo ele se tornava menos autônomo na condução da política desenvolvimento, pois os recursos de terceiros (como os federais) já tinham destinação específica. Mas quando o Banco se colocava *vis-à-vis* com o empresariado, usando recursos próprios, ele lograva ter mais autonomia decisória na definição das políticas de investimentos, porém, não sem aumentar sua vulnerabilidade frente a esses interesses locais.

Para aumentar suas defesas contra os ataques perniciosos dos oportunistas improdutivos não bastavam apenas as normas. Não adiantava apenas exigir reciprocidade durante a transação. A política do BADEP só podia ser executada com êxito se outras medidas fossem tomadas, como veremos mais adiante. Somente depois poderemos avaliar o grau de autonomia dos técnicos do Banco, no relacionamento com os empresários.

Mas, por hora, importa sabermos que se, de um lado, o BADEP tinha mais independência para impor regras aos capitalistas locais quando estava dependente (porque não tinha muito espaço de decisão sobre onde e como alocar) dos recursos da União, por outro, quando utilizava seus próprios recursos (portanto, com mais independência para decidir onde e como aplica-los) podia se ver mais pressionados pelos interesses difusos dos capitalistas. Assim, logo adiante teremos que explicar como o Banco fazia para se precaver dessas investidas.

Assim, parece que tais precauções eram tomadas para coibir o empresário não comprometido. Aquele que não possuía a mesma cultura desenvolvimentista forja nos bancos da Universidade do Paraná, poderiam agir como oportunista descompromissado. Neste caso, a cultura comum diminui os custos de monitoramento e facilita o entendimento para a ação coletiva.

Este capítulo procurou demonstrar que os técnicos do BADEP possuíam capacidade de aprendizado institucional. Sabiam reavaliar as políticas e, no limite, até questionar suas crenças. Exemplo foi o abandono da estratégia de investir na pequena e média empresa paranaense como o “carro-chefe” da política de industrialização no Paraná. É importante fazer atenção para o fato de que da “cultura paranista regional-desenvolvimentista” deriva uma espírito de comprometimento para com um programa de desenvolvimento.

6. ATIVIDADES DE ROTINA: a divisão do trabalho e poder burocráticos

Vimos anteriormente como a política do BADEP foi duplamente determinada pelo Estado. De um lado, o Governo Federal que procurou (após 1964) impor regras às agências estaduais de desenvolvimento (Lei da Reforma Bancária e Resolução nº 93), exigindo uma maior racionalização dos gastos com o desenvolvimento, e destinando progressivamente (em substituição dos impostos compulsórios) recursos de fundos específicos com os quais os bancos de desenvolvimento operariam. Na medida em que este dinheiro público federal ia sendo utilizado pelo BADEP, por exemplo, este se tornava cada vez menos independente com relação ao Poder Central, pois cada linha ou faixa de operação em que esses fundos ou programas atuavam tinha campos de operação e regras pré-definidas, o que tornava o Banco menos autônomo quanto à decisão sobre o uso e alocação desses recursos. Contudo, esta falta de independência possibilitou mais autonomia frente aos interesses empresariais difusos, que tenderam a tomar de assalto a CODEPAR nos seus últimos anos. De outro, o BADEP também conseguia determinar sua própria política na medida que formulava as categorias de prioridades que deveriam ser levadas a cabo pelo Banco. Entretanto esta autonomia só teve êxito enquanto seus próprios recursos e os do FDE o permitiram.

Também procuramos demonstrar quão importantes foram as normas de procedimento nas operações para a garantia de certa autonomia na condução do processo de alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento. Dissemos ainda que tais normas por si só não podiam assegurar relativa independência necessária à tomada de decisões que geraram as políticas do Banco.

Por isso, pensamos, foi preciso erigir uma complexa estrutura com múltiplas funções, dentre as quais as de avaliação e monitoramento, e sem a qual não obteriam o sucesso que obtiveram em tais políticas. Nosso interesse agora, portanto, é discorrer brevemente sobre a arquitetura institucional do Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A. Não vamos mencionar as eventuais transformações no interior dos Departamentos ou mesmo os pequenos arranjos feitos ao longo do tempo, senão quando validar algum argumento nosso. A principal preocupação, aqui, é descrever as várias funções da burocracia do BADEP e suas mais freqüentes atividades. Pois uma das nossas hipóteses é que dependendo da forma como o corpo de funcionários permanentes está estruturado ele pode oferecer constrangimentos, no caso, à burguesia. Assim, achamos que dependendo de como a estrutura burocrática foi arquitetada ela terá mais recursos para inibir o empresariado tradicional¹⁰³.

A DIRETORIA:

Dentro da estrutura burocrática era o órgão de máxima autoridade. Exercia um tipo de chefia deliberativa. Quanto ao nível hierárquico tanto participava do Conselho de Investimentos como supervisionava os trabalhos de todos os órgãos do Banco. Tinha como responsabilidade maior a “definição da política geral a ser seguida pelo Banco, orientando as demais áreas de ação das mesmas, coordenação de controle das atividades dos órgãos

¹⁰³ Tais empreendedores, menos por tendências corruptas e mais por imperícia e desconhecimento, não se mostravam muito hábeis quando se tratava de administração moderna e competitiva. Portanto, tornava-se um perigo injetar dinheiro público nesses negócios. É nosso intuito demonstrar que a arquitetura institucional do BADEP fora montada para “educar” o empresariado paranaense, forçando a adotar um perfil mais moderno de desempenho das atividades capitalistas.

subordinados, de forma a atingir os objetivos colimados”¹⁰⁴. Internamente mantinha relações com as chefias de todos os órgãos, enquanto que externamente suas relações podiam ser ilimitadas. Era a Diretoria que estabelecia os princípios que regeriam as relações do Banco com o Governo, o BACEN, os órgãos governamentais, as entidades de classe, empresários, mutuários, e o público em geral. No âmbito interno, ela podia decidir sobre modificações estruturais e normativas do Banco. Por mais que pudesse parecer um órgão autônomo, a maior parte das suas decisões devia ser submetida à aprovação do Conselho de Investimentos.

Durante os mais de vinte anos de atuação do BADEP seus Diretores foram recrutados tanto dos quadros da Administração Pública como dos meios empresariais. Esta informação é importante porque a experiência internacional tem mostrado que alguns bancos estatais de desenvolvimento têm seus Diretores nomeados ou pelo governo ou pelo legislativo, e escolhidos dentre a base de sustentação do governo, ou simplesmente do partido majoritário. Esta fórmula de escolha da Diretoria, porém, tem conferido a esses bancos uma *performance* demasiadamente ‘política’, o que pode comprometer a eficiência da ajuda bancária estatal ao setor privado.

“Além do que, não é difícil que lhes falte experiência no financiamento industrial. Por isso mesmo, entre outras, alguns estatutos sociais pedem explícita ou implicitamente ao governo que busque seus diretores fora dele mesmo; outras vezes é ele mesmo quem o faz por iniciativa própria” (BOSKEY, 1964: 64).

Pudemos perceber esta preocupação por parte do Governo do Estado. Daí a presença sempre constante de homens de negócios na Diretoria do Banco. Com isso, dois

¹⁰⁴ BADEP. *Estrutura Administrativa do Badep*, 1973, p. 03.

grandes problemas eram atacados. Primeiro, atacava-se a falta de confiança por parte dos empresários na Direção ou mesmo na condução da política do Banco. Segundo, eliminava-se a possibilidade de nomear pessoas sem conhecimento ou experiência no mundo dos negócios, qualidades imprescindíveis a um Diretor de instituição de crédito empresarial. Esta simbiose (Estado-empresariado) de forma alguma pode ser traduzida em termos de falta de autonomia do banco estatal ou de conluio tendencioso à corrupção. Pois todos os Diretores eleitos pela Assembléia Geral dos Acionistas (sempre com mandato de 03 anos, podendo ser reeleitos) necessitavam da prévia autorização de seus nomes pelo BACEN. Depois de a Assembléia Geral enviar os nomes, este órgão normativo central tinha até 30 dias para realizar uma devassa investigativa em torno dessas pessoas indicadas, bem como de seus negócios, para então terem seus nomes homologados. Além do mais, o artigo 19º dos Estatutos Sociais do BADEP exigia: “Cada Diretor deverá ter sua gestão garantida mediante caução de 100 (cem) ações do Banco, antes de sua investidura no cargo”. O único parágrafo relativo a este artigo dizia que “qualquer acionista poderá prestar caução por um ou mais Diretores”¹⁰⁵.

À Diretoria cabia tanto elaborar como propor ao Conselho de Investimentos as normas e atos que regeriam a Instituição, além de levar ao conhecimento dos conselheiros (para aprovação) uma infinidade de outras ações, como:

- O Programa anual de aplicações do Banco, do Fundo de Desenvolvimento Econômico e os respectivos orçamentos;
- Os critérios de prioridade de financiamento e investimento, “de acordo com as necessidades da economia paranaense”;

¹⁰⁵ BADEP. **Estatutos Sociais**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 09, nov.- dez., 1968, p. 47.

- As normas básicas de organização do Banco e suas modificações;
- O regulamento das operações do Banco;
- A distribuição dos lucros.

Podemos visualizar, portanto, a precaução tomada pelo Estado ao limitar o poder da Diretoria do Banco. Além de seus membros terem que passar pelo crivo investigativo do BACEN, eles também sofriam sérias fiscalizações do Conselho de Investimentos¹⁰⁶.

A Diretoria era formada por três Diretores. O Diretor-Presidente era o representante oficial do Banco perante a Justiça, as empresas, as autoridades e o público em geral. Possuía uma liderança entre os membros da Diretoria, pois tinha, inclusive, a prerrogativa de propor as prioridades de ação. Convocava e presidia as reuniões. Além disso, mantinha contatos com órgãos estatais, empresariais, entidades nacionais e internacionais, sempre no sentido de obter recursos e atrair investimentos para o Paraná.

O Diretor-Financeiro orientava e superintendia a execução das políticas financeira e administrativa do Banco. Determinava as diretrizes que orientavam a elaboração dos Orçamentos da própria Instituição e do FDE. Supervisionava sua execução “interferindo sempre que fatores externos” impedissem seu cumprimento¹⁰⁷. Fiscalizava os recursos operados pelo Banco. Analisava os balanços e balancetes elaborados pelo Departamento Financeiro. Mantinha um programa de relações públicas de “alto nível”, efetuando visitas a mutuários, empresários e órgãos oficiais. Estabelecia as normas de

¹⁰⁶ Não podemos deixar de considerar o fato de que alguns desses candidatos à Diretoria, não só foram aprovados na investigação do BACEN, como tiveram, mais tarde, suas administrações bem avaliadas pelo Poder Central (BACEN, BNDE), sendo inclusive chamados para ocuparem cargos executivos no aparelho administrativo federal. Os nomes que mais representam este caso são Karlos Rischbieter e Maurício Schulman.

¹⁰⁷ BADEP. **Estrutura Administrativa do BADEP**, 1973, p. 08.

cobrança e demais operações financeiras, fiscalizando sua execução, inclusive propondo à Diretoria a cobrança judicial de mutuários em débito com o Banco.

Quanto ao Diretor-Técnico, sua função era liderar os programas de enquadramento e análise de projetos específicos. Inspeccionava o controle dos projetos em execução e propunha à Diretoria as medidas julgadas convenientes, sempre com base nos pareceres conclusivos elaborados pelos Departamentos Operacionais e de Controle. Chefiava e inspeccionava a assistência técnica, econômica, financeira e organizacional prestada aos mutuários, por intermédio do Departamento de Controle. Assim como os outros Diretores, mantinha um programa de relações públicas bastante requintado.

Cada Diretor possuía um assistente. Hierarquicamente, este exercia supervisão sobre o pessoal vinculado diretamente à área subordinada ao seu Diretor. Quanto à função, assistia técnica e administrativamente o Diretor nas tarefas que lhe fossem determinadas. A Diretoria fazia *jus*, ainda, a uma assessoria, a Assessoria da Diretoria. Subordinado, portanto, à mesma, ela exercia supervisão sobre o pessoal administrativo colocado à sua disposição. Sua função era atender assuntos específicos determinados pela Diretoria, “tanto nos aspectos administrativos-técnico-econômico-financeiro-jurídico, como no que se refere às relações com outros órgãos governamentais e empresas particulares”¹⁰⁸.

Entre a Diretoria e os Departamentos que formavam o BADEP havia uma porção considerável de seções se entre punham.

A SECRETARIA GERAL:

¹⁰⁸ Idem, p. 12.

Órgão de chefia executiva, subordinado à Diretoria, que exercia supervisão sobre seus funcionários. Além de secretariar as reuniões da Diretoria, do Conselho de Investimentos e da Assembléia Geral, uma infinidade de outras funções recaía sobre esta unidade do Banco, tais como, manutenção do protocolo e centralização da documentação. Por concentrar toda a informação do Banco (documentação recebida e emitida pela Instituição) esta unidade ocupava uma posição de destaque no interior da estrutura burocrática, pois atuava “como elemento intermediário coordenador nos circuitos internos de documentação e troca de informações interdepartamentais”¹⁰⁹. Internamente, a Secretaria Geral se relacionava com todos os órgãos do Banco. Externamente, mantinha relações com acionistas, membros dos colegiados, mutuários, Junta Comercial do Paraná, Imprensa Oficial, entidades oficiais (federais e estaduais), entre outras. A centralização dos dados nesta Secretaria permitia aos Diretores o acesso irrestrito e imediato a qualquer esclarecimento que pudesse servir de subsídio à tomada de decisão. Além disso, a Diretoria evitava o pernicioso incômodo causado pelo monopólio interdepartamental das informações, o que pode gerar verdadeiras guerras intestinas no interior da Instituição, comprometendo sua eficiência.

ASSESSORIA DE RELAÇÕES PÚBLICAS:

Subordinada à Diretoria, esta assessoria contava com uma secretaria executiva que exercia um tipo de chefia coordenadora sobre suas subseções. As responsabilidades básicas que recaíam sobre esta seção eram tarefas próprias de relações públicas e sociais do

¹⁰⁹ Idem, p. 15.

Banco. Além da secretaria executiva a Assessoria possuía outras duas subseções. A primeira, a Equipe de Promoção, coordenava e/ou executava exposições, roteiros audiovisuais, filmes, etc. Organizava e mantinha os arquivos de material sonoro, fotográfico e de impressão. A segunda, a Equipe de Divulgação, coordenava e/ou executava todas as atividades de caráter informativo público, como: noticiário, reportagens especiais, anúncios, relatórios, folhetos, publicações e textos em geral. Com a transformação da CODEPAR em BADEP esta seção passou a gozar de uma importância fundamental. Pois devido à nova estratégia do Banco (“desenvolvimentismo associacionista”), que consistia em atrair e financiar o estabelecimento do grande capital (estrangeiro ou nacional) no Paraná, tanto a propaganda como a divulgação de informações precisas tornaram-se armas importantes na batalha para a captação de grandes investimentos. Estes dados sempre eram publicados com o intuito de prestar contas com transparência ou de “vender o Paraná” aos empresários “de fora” (nacionais e internacionais). Desta forma eram publicados indicadores para demonstrar a evolução econômica do Estado¹¹⁰; *folders* em inglês, contendo as diversas modalidades de incentivos financeiros ofertados pelo Governo, eram remetidos aos escritórios de grandes empresas multinacionais e às representações dos governos dos países centrais¹¹¹; também publicavam informações sobre os aspectos culturais, econômicos, políticos e infraestruturais como em “Paraná”¹¹² ou “Paraná Informações”¹¹³. Na década de 1970, a propaganda do Banco em língua inglesa foi muito comum. Prospectos que salientavam a abundância de recursos naturais e as facilidades

¹¹⁰ Ver, por exemplo, BADEP. **Indicadores Econômicos – 1969**, 1970.

¹¹¹ Exemplo disso é o documento: BADEP. **Parana’s Financial Incentives**, 1972.

¹¹² BADEP. **Paraná**, 1973.

¹¹³ BADEP. **Paraná Informações – 1973**, 1973.

econômicas do Estado¹¹⁴; as diversas oportunidades de investimentos levantadas através de estudos, pelo corpo de técnicos do Banco¹¹⁵; a situação do mercado de trabalho¹¹⁶; e as oportunidades de qualificação da mão-de-obra¹¹⁷; além de apresentarem estimativas do crescimento econômico do mercado interno estadual, demonstrando a vantagem futura de um investimento na região¹¹⁸.

ASSESSORIA DE ESTUDOS:

Também estava subordinada à Diretoria. Exercia supervisão junto às Equipes de Estudos, Setores de Convênios e de Documentação e Estatística. Contava com uma Secretaria Executiva que desempenhava a função coordenadora. Esta Assessoria estava incumbida da elaboração de estudos destinados a subsidiar a política de atuação do Banco. Desenvolvia pesquisas de elementos e informações relativas a fontes de recursos, internos e externos, de forma a orientarem as ações do Departamento de Expansão. Coletavam e atualizavam informações estatísticas e outros dados do interesse da Instituição. Internamente, podia se relacionar tanto com a Diretoria como com os demais órgãos. Externamente, mantinha laços com entidades governamentais estaduais, federais e municipais; organismos regionais, nacionais e internacionais; de escritórios de assessorias especializadas. Subdividia-se em outras três seções. A primeira delas, a Equipe de Estudos, dedicava-se à tarefa de pesquisas, elaboração e atualização de estudos relativos a: mercado

¹¹⁴ BADEP. **An Ideal Place For Investments**, 1972.

¹¹⁵ BADEP. **Oportunidades de Investimentos**, 1975.

¹¹⁶ BADEP. **Information on the Labour Market**, 1974.

¹¹⁷ BADEP. **Disponibilidade de Ensino e Mão-de-Obra Técnica e Industrial no Paraná**. Curitiba: BADEP, 1974.

¹¹⁸ BADEP. **Estimativas Populacionais: 1970-1982-1992**. Curitiba: BADEP, 1974.

e comercialização; disponibilidade de fatores de produção; fontes de recursos “externos, nacionais e estrangeiros”¹¹⁹; bases para a formulação de políticas de investimentos; viabilidade de projetos especificamente dependentes de seus outros estudos; divulgação técnica dos estudos elaborados pela assessoria; e avaliação permanente da atuação do Banco. Tratava-se, portanto, da equipe “batedora”, do Banco, no ambiente econômico paranaense. Era responsável pelo monitoramento constante não só da economia (visando os setores a serem contidos ou incentivados), mas também dos reflexos da própria atuação da Instituição de fomento. Neste caso, era incumbida de avaliar permanentemente o impacto das ações do Banco sobre a economia e a sociedade paranaenses¹²⁰. A segunda seção, o Setor de Documentação e Estatística, cuidava de levantar, analisar e elaborar informações e elementos estatísticos de interesse do Banco. Guardava, organizava e atualizava a biblioteca central da Instituição, encaminhando automática e permanentemente súmulas bibliográficas aos setores interessados. Municar os demais órgãos do Banco de informações atualizadas consistia quase que num esforço por parte desta seção. A biblioteca do BADEP não devia nada à boa parte das bibliotecas das Faculdades de Ciências Sociais e Sociais aplicadas da década de 70 e 80 (ver listagem dos principais títulos em anexo). A terceira seção, o Setor de Convênios, supervisionava a elaboração e execução de convênios destinados a estudos e pesquisas à conta de recursos específicos. Tais convênios eram firmados com escritórios, organismos públicos ou privados

¹¹⁹ BADEP. **Estrutura Administrativa do BADEP**, 1973, p. 27.

¹²⁰ Sem a pretensão de entrar no mérito do grau de eficiência do método de avaliação das políticas públicas, devemos destacar que a Equipe de Estudos adotava uma modalidade de avaliação *ex post* denominada “avaliação de impacto”. Este modelo de avaliação consistia em medir os resultados dos efeitos de uma determinada política da Instituição. Tal tipo de avaliação tem como objetivo verificar, após a implementação do programa de ação, o grau de modificação da realidade (quais setores foram transformados? deveu-se, tal modificação, à real intenção da política? A transformação se deu em parte ou no todo?) Portanto, ela sempre parte da relação entre causa e efeito, objetivando nela a identificação da causa eficiente. Sobre este tema, consultar Viana (1996).

especializados em tarefas para as quais o BADEP não possuía quadros competentes. A maior parte desses estudos conveniados era realizada na forma de Comissões em que o Departamento de Expansão tinha função coordenadora. A justificativa dada para o estabelecimento desses trabalhos em parceria com outras entidades era de que o BADEP necessitava das informações por eles produzidas, a fim de facilitar o cumprimento da tarefa que lhe cabia, o planejamento da política econômica do Estado. Tal justificativa, entretanto, facilitou a intromissão do Banco em assuntos, áreas e trabalhos que mais diziam respeito às Secretarias de Estado do que ao próprio BADEP. Este, portanto, não apenas financiava as Comissões de Estudos, mas também as coordenava através da nomeação de um Secretário-Geral, dentre seus funcionários permanentes¹²¹. A atuação deste Setor mostra, logo, o grau de ingerência do Banco nos mais diversos assuntos do Estado. As evidências de que dispomos atestam que o Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A. comportou-se como uma superagência do Governo Estadual, pelo menos até a década de 70.

“O BADEP, herdeiro da CODEPAR, procurou continuar, em outras circunstâncias, um projeto desenvolvimentista com base na industrialização. Da CODEPAR, manteve por certo tempo a gestão de alguns fundos financeiros e a incumbência de planejar a industrialização do Estado. Talvez por isso, alguns dissessem que *o BADEP fazia de tudo, até financiar projetos*” (IPARDES, 1985: 05 – o grifo é nosso).

Podemos, portanto, ter uma idéia aproximada do peso que a Instituição possuía no cenário econômico, político e administrativo paranaense. Logo mais voltaremos abordar

¹²¹ BADEP. **Relatório de Atividades – 1968**, 1969.

este assunto. Por hora, cabe-nos demonstrar quão amplo era o alcance do poder do Banco, por intermédio das comissões de estudos.

1 - COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL -CODEM, em convênio com o departamento de assistência técnica aos municípios. O BADEP se fazia presente nos municípios do estado, não apenas pelo financiamento às empresas, mas principalmente, pelo financiamento a infraestrutura. Usando-se do argumento do planejamento do desenvolvimento econômico o Banco se aliava aos técnicos do Departamento de Assistência Técnica aos Municípios a fim de confeccionarem Planos Diretores de diversos municípios como Maringá, Apucarana, Paranaguá, Leônidas Marques, Três Barras, Santa Lúcia, Boa Vista, Foz do Iguaçu, entre outros tantos. Como financiador e coordenador destas comissões o BADEP tinha um enorme poder de decisão sobre os próprios Planos Diretores. Se fosse verdade que todos os municípios perseguiram o desenvolvimento, então o planejamento urbano devia incorporar as ponderações e sugestões dos técnicos do Banco¹²². Também é importante salientar que a CODEM teve um papel de imensa relevância na formação de pessoal técnico capacitado para a administração pública (MUNIZ FILHO, 1967).

2 - COMISSÃO PARA O MAPEAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ – COMEP, em convênio com o Departamento de Geografia Terras e Colonização e com o Departamento de Estrada e Rodagem. Esta comissão destinou-se a realizar o mapeamento **planialtimético** do estado, na escala de 1/50.000, a fim de subsidiar outras duas comissões destinadas ao mapeamento dos solos e a estudos geológicos.

¹²² Um dos planos confeccionados pela CODEM foi o que contemplava os municípios do litoral. No Relatório de Atividades de 1969 (documento já citado) lê-se: “...foi concluído o Plano de Turismo do Litoral, com vistas à implantação de um equipamento turístico, não apenas prevendo o aproveitamento das belezas naturais da região, mas também com a finalidade de criar condições para o desenvolvimento social e econômico da área” (o grifo é nosso).

3 - COMISSÃO DE ESTUDOS DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS DO ESTADO DO PARANÁ – CERENA, em convênio com o Instituto de Biologia e Pesquisas Tecnológicas, o Ministério da Agricultura e Secretaria de Agricultura e com a Escola de Agronomia da Universidade Federal do Paraná. Os trabalhos desta comissão visavam a determinação da fertilidade das diversas “manchas” oportunizando a complementação de um mapa de solos do Paraná¹²³.

4 - COMISSÃO DE ESTUDOS DE CLIMA – COEC, em convênio com a secretaria da agricultura¹²⁴. Sua incumbência era estabelecer um plano de implantação de uma rede meteorológica no Estado. Como consequência desses trabalhos, foram importados da então República Federal Alemã equipamentos que foram instalados em doze estações situadas em locais determinados pelo estudo. A operação do serviço de monitoramento e previsão de tempo ficou a cargo da Secretaria da Agricultura¹²⁵.

5 - COMISSÃO DA CARTA GEOLÓGICA DO PARANÁ – CCGPP, em convenio com a Universidade Federal do Paraná; Instituto de Biologia e Pesquisas e Tecnológicas; Departamento de Geografia, Terras e Colonização; Petróleo Brasileiro S.A.; Departamento de Estradas de Rodagem e Companhia Paranaense de Energia Elétrica¹²⁶. A principal preocupação desta comissão era levantar “os recursos minerais industrializáveis”.

6 - COMISSÃO DE ESTUDOS DE PREVISÃO DE SAFRAS – CEPRES, em convênio com o Ministério da Agricultura e a Secretaria da Agricultura. Sua tarefa não era somente

¹²³ Diversos estudos foram feitos para determinar quais as culturas mais propícias para cada tipo de solo do Estado. Ver, por exemplo: CERENA. **Inventário do Pinheiro no Paraná**. Curitiba: CERENA, 1966, 36p.; ou CERENA. **Projeto de Desenvolvimento Agrícola de Foz do Arcia**: levantamento pedológico, aptidão agrícola dos solos, caracterização preliminar da fertilidade. Curitiba: CERENA, 1974, 81p.

¹²⁴ CODEPAR. **Ato Constitutivo da Comissão para Estudos do Clima no Paraná – COEC**. Curitiba: CODEPAR, 1966.

¹²⁵ BADEP. **Relatório de Atividades – 1968**. 1969, p. 28.

¹²⁶ BADEP. **Origem, Objetivos e Projetos da Emissão da Carta Geológica do Paraná**: trabalhos realizados e em execução. Curitiba: BADEP, 1968, 12p.

realizar a previsão das safras, mas também, criar uma metodologia de estimativas que considerasse o maior número de variáveis possíveis¹²⁷.

7 - COMISSÃO DE ESTUDOS BIOLÓGICOS E DE TECNOLOGIA DE PRODUTOS INDUSTRIAIS – COEBI, em convênio com o Instituto de Biologia e Pesquisas Tecnológicas. Este grupo desempenhava os trabalhos mais variados possíveis, que iam desde estudos sobre a febre aftosa, passando a pesquisar argilas refratárias, até levantamentos fitossanitários¹²⁸.

Por esta breve descrição de algumas comissões de estudos podemos notar o grau de extensão do controle do Banco. A maior parte das atividades que tangenciaram ou incidiram sobre a economia contavam com a supervisão ou coordenação do BADEP. É nítido o vínculo dessas comissões com o compromisso com desenvolvimento da economia capitalista. Todos os trabalhos por elas realizados estiveram de alguma forma ligados a facilitação da produção e/ou da troca de mercadorias. Fosse na organização das cidades (CODEM), ou no conhecimento do relevo (COMEP), fosse na determinação das potencialidades (SERENA) ou na prospecção do potencial do subsolo de fornecer produtos naturais transubstanciáveis para a forma-mercadoria (CCGP), fosse na previsão climática (COEC) ou nas estimativas de colheitas (CEPRES), os trabalhos dos grupos de estudos estavam quase sempre comprometidos com a utilização da natureza para incrementar a produção, quando não a tornava um fator de produção. No cumprimento da função de ampliar e aperfeiçoar o processo de expansão capitalista todo o Banco estava engajado. Neste particular, o Departamento de Estudos Econômicos teve uma atuação aguerrida na

¹²⁷ Exemplo disso foi o estudo de 1969: CEPRES. **Levantamento da Produção Agrícola do Estado do Paraná**: safra 1967/1968. Curitiba: CEPRES, 1969.

¹²⁸ BADEP. **Relatório de Atividades – 1968**. 1969, p. 28.

prática das suas atribuições. Um número espantoso de trabalhos técnicos, foi gerado nos cerca de 21 anos de existência da instituição.

As motivações que requeriam um estudo eram variadas. Os estudos mais comuns eram os de viabilidade econômica. Consistiam na análise de um determinado setor ou produto com vista à constatação da possibilidade de tomada de uma decisão mais correta. Exemplo disso, é a análise feita pelo Banco e que possibilitou que o algodão paranaense fosse exportado pelo Porto de Paranaguá¹²⁹. Para se chegar a esta decisão foi feito um verdadeiro inventário da lavoura de algodão no Estado, e ponderadas as estimativas de produção¹³⁰. Certificada a compensatória colheita de algodão, então os estudos passaram a ter mais chances de induzir o Governo a adotar novas medidas. É que neste caso, a possibilidade de escoamento do algodão via Porto de Paranaguá exigiria da Administração outras ações como a construção de galpões, de estradas, melhoramento das rodovias, e até mesmo a ampliação do Porto¹³¹. Com o passar do tempo esta política evoluiu para um sistema de “corredor de exportações”¹³². Isto forçou o governo tomar medidas antecipadas com relação a infraestrutura¹³³.

Outros estudos destinavam-se a constatar a viabilidade de iniciação ou expansão de determinado ramo industrial ou agropecuário. Também variadas eram as formas que adotavam. Alguns se constituíam em sondagens de mercado para verificarem a existência

¹²⁹ BADEP. **Viabilidade do Algodão Paranaense a ser Exportado pelo Porto de Paranaguá**. Curitiba: BADEP, 1969, 11p.

¹³⁰ BADEP. **Algodão no Paraná**: levantamento preliminar. Curitiba: BADEP, 1969, 18p.

¹³¹ Esta era uma característica marcante na maior parte dos estudos do Banco. Sempre que constatavam a viabilidade de um empreendimento, ela aparecia condicionada à solução de alguma deficiência, geralmente de ordem infraestrutural. Ver: BADEP. **Aspectos Gerais da Infraestrutura Paranaense**. Curitiba: BADEP, 1970.

¹³² BADEP. **Corredor de Exportação no Paraná**: programa de ação inicial. Curitiba: BADEP, 1974. Veremos mais tarde que esta política também foi influenciada pelo Governo Federal.

¹³³ BADEP. **Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica das Rodovias Vicinais do Estado do Paraná**. Curitiba: BADEP, 1973.

de demandas para o produto que se queria iniciar ou ampliar a produção¹³⁴. Na maioria dos casos o Banco agia como um “caçador de oportunidades” para o empresariado.

Ao mesmo tempo alguns estudos se prestavam ao monitoramento da economia paranaense. Eram comuns os levantamentos setoriais a fim de avaliar o andamento da produção, comercialização e do investimento. Assim, em 1976, o Banco elaborou um trabalho sobre fundição de ferro e ligas especiais. No ano seguinte confeccionava outro volume, agora um relatório sobre o setor no Paraná. Finalmente, outro estudo foi elaborado em 1978 com o intuito de atualizar as informações sobre o ramo industrial em questão¹³⁵. Entretanto, os técnicos não monitoravam apenas um setor específico, mas a economia na sua totalidade, inclusive realizando projeções globais¹³⁶.

Nesses estudos, como visto anteriormente, o alcance da influência dos técnicos do Banco era enorme. Valendo-se da prerrogativa de formulador, monitor, e planejador da economia estadual o BADEP atuava em setores que tradicionalmente eram ocupados por outros ramos da Administração. Parece-nos que isto se deveu por dois motivos. Primeiro, já citado, porque a natureza própria da Instituição (ligada ao desenvolvimento econômico) permitia que suas ações tangenciassem (ou mesmo, incidissem) sobre uma infinidade de setores do aparelho de Estado. Segundo, também já visto, a carência que marcava a Administração paranaense de organização e capacidade técnica para que as diversas Secretarias pudessem desempenhar suas funções, e conseqüentemente, rivalizar, pelo

¹³⁴ Ver, por exemplo: BADEP. **Perspectivas de Consumo de Resinas Termoplásticas e Termoestáveis na Região Sul**. Curitiba: BADEP, 1973.

¹³⁵ Ver a sequência: BADEP. **Fundição de Ferro e Ligas Especiais**. Curitiba: BADEP, 1976; BADEP. **Paraná: setor de fundições**. Curitiba: BADEP, 1977; BADEP. **Setor de Fundições: atualização**. Curitiba: BADEP, 1978.

¹³⁶ Ver, por exemplo: BADEP. **Aspectos da Economia Paranaense**. Curitiba: BADEP, 1983; BADEP. **Produção Agrícola do Paraná e do Brasil: 1980 – 1985**. Curitiba: BADEP, 1986; BADEP. **Cenários da Economia Paranaense: 1986 – 1991**. Curitiba: BADEP, 1986.

menos em certos pontos, com o corpo de especialistas do Banco que, de longe, eram mais qualificados¹³⁷.

No entanto, fica claro que a função desses estudos era facilitar o desenvolvimento dos negócios capitalistas. Como banco de desenvolvimento o BADEP tinha que viabilizar os investimentos de diversas formas, entre elas, pela procura de novas oportunidades de negócios.

DEPARTAMENTO DE EXPANSÃO:

Hierarquicamente subordinava-se à Diretoria. Contando com uma secretaria executiva exercia uma chefia coordenadora e supervisora junto às equipes de expansão. Tinha como responsabilidade a execução da política de atuação do Banco, que se relacionava à atração de investidores, acompanhamento de negociações de recursos, monitoramento dos financiamentos aprovados, e demais atividades como recepção e orientação a proponentes, manutenção e atualização desses candidatos (ou já mutuários) ao financiamento. Internamente, se relacionava tanto com a Diretoria quanto com os demais órgãos. Externamente, porém, estava sempre em contato com entidades governamentais federais, estaduais, e municipais; organismos regionais, estaduais e internacionais; empresários e investidores nacionais e estrangeiros, além de instituições de pesquisas.

¹³⁷ Ver: BADEP. **Reflorestamento no Paraná**. Curitiba: BADEP, 1970; BADEP. **Dados sobre Soja**. Curitiba: BADEP, 1973; BADEP. **Erradicação de Cafeeiros e Mobilidade de Mão-de-Obra Agrícola no Paraná**: período 1961 – 1972. Curitiba: BADEP, 1973; BADEP. **Inseminação Artificial**. Curitiba: BADEP, 1974; BADEP. **Irrigação**: informações gerais. Curitiba: BADEP, 1977. Quando vimos estes trabalhos não deixamos de notar quão característicos eles são de pastas como Agricultura ou Trabalho (como é o caso do 3º estudo acima).

O Departamento possuía várias células chamadas de Equipes de Expansão, que desempenhavam uma extensa gama de funções. As tarefas mais importantes consistiam em: estudar linhas de atração de investidores e oportunidades de investimentos conforme aquilo que se pensava ser as necessidades do desenvolvimento paranaense, sem, porém, ofender as diretrizes dos PNDs; pesquisas de empresas com possibilidades de realizar operações com o Banco; estabelecimento de contatos diretos com empresários, investidores e grupos econômicos, visando motiva-los a investir no Estado; obtenção de incentivos fiscais, e outros benefícios, junto às entidades oficiais ou privadas, nacionais ou internacionais¹³⁸.

Vemos, portanto, que ao Departamento de Expansão cabia uma primeira triagem de seleção das empresas que pretendiam negociar com o Banco. Essa triagem não só dependia do ramo de atividade da empresa (pois algumas eram preteridas devido ao seu ramo de atividades já estar bem desenvolvido no Estado ou a este não oferecer vantagens comparativas), mas também da idoneidade de seus administradores. Fosse qual fosse o motivo da restrição, dois objetivos eram visados concomitantemente: desenvolver o Paraná e ter certeza do retorno do investimento. É muito difícil, pelo menos a partir documentação que consultamos, estabelecer a paternidade da estratégia de desenvolvimento *associacionista* no Estado (porque achamos que ela não fora filha de um pai apenas). Mas podemos afirmar com relativo grau de exatidão que o Departamento de Expansão, tanto quando CODEPAR como quando BADEP, teve uma participação de importância seminal no desenvolvimento e na atração de empresas estrangeiras ou nacionais de grande porte para o Estado.

¹³⁸ BADEP. *Estrutura Administrativa do Badep*. 1973, p. 33.

DEPARTAMENTO FINANCEIRO:

Também era subordinado à Diretoria. Exercia supervisão sobre seus órgãos e também possuía uma secretaria executiva, que desempenhava uma chefia executiva. Sua função era a execução e o acompanhamento da política financeira do Banco. No nível interno, travava relações com a Diretoria e outros setores da Instituição. Quanto ao nível externo, suas relações se davam com Bancos; Secretaria da Fazenda; órgão de fiscalização federais e estaduais; empresas das quais o Banco e/ou o FDE eram acionistas; repartições públicas; firmas fornecedoras; mutuários; bolsa de valores e corretoras; fontes de informações cadastrais; e cartórios de registros e protestos.

O Departamento Financeiro se subdividia em vários órgãos especializados. O Setor de Contabilidade era encarregado de analisar, classificar e registrar todas as operações realizadas, além de elaborar as guias de recolhimento do imposto de renda retido na fonte e da contribuição para a previdência social. Controlava os recursos agenciados ou repassados pelo Banco realizando levantamentos de Balancetes Mensais e Balanços Semestrais que permitiam sugerir à Diretoria alterações no Plano de Contas e o assessoramento ao Conselho Fiscal.

Ao Setor de Tesouraria cabia o controle das operações de cobrança e dos débitos da Instituição, a realização de pagamentos (emissão de cheques) e recebimentos, além das provisões da tesouraria. Quanto ao Setor de Orçamento e Custos sua função era cuidar da montagem dos Orçamentos Plurianuais do Banco e do FDE, baseado nas informações de sugestões apresentadas por outros Departamentos competentes. Este Setor também acompanhava a execução desses Orçamentos (produzindo índices e quadros demonstrativos

dos mesmos), assim como, analisava constantemente os custos operacionais dos diversos órgãos do Banco, levando ao conhecimento da Diretoria, sugerindo alternativas aos dispêndios.

Já o Setor de Participações Acionárias estava incumbido de analisar e controlar as operações ativas (tanto do interesse do Banco como do FDE) relacionadas à participação acionária ou subscrição de debêntures em empresas estatais e privadas. Também cabia a este Setor acompanhar as empresas em que tanto o Banco como o FDE (ou às vezes ambos) já tinham participação acionária ou detinham cotas de debêntures, realizando relatórios periódicos constando o quadro do *status* econômico-financeiro das empresas e opinando sobre a situação dos investimentos. Quanto ao Setor de Cadastro Central, na execução de suas tarefas, analisava, elaborava, organizava e acompanhava, permanentemente, os cadastros de empresas do interesse do Banco (proponentes e mutuárias) produzindo pareceres conclusivos para subsidiarem os trabalhos dos Departamentos Operacionais e da Assessoria de Expansão, bem como, dos Departamentos de Controle, Assistência Especial e Financeiro¹³⁹.

As atividades do Departamento Financeiro eram tipicamente burocráticas. Toda a linguagem era revestida de um tecnicismo contábil que ligava toda a estrutura organizacional do Banco. Todos os Departamentos da Instituição tinham suas atividades (senão no todo, pelo menos em parte) determinadas pela racionalidade disciplinadora de gastos imposta pelos Setores do Departamento Financeiro. As programações e previsões de custos, o Orçamento Plurianual do Banco e as avaliações dos custos operacionais davam ao referido Departamento um poder especial que podia ir além das normas que regiam suas ações na Instituição. Esta possibilidade existia porque o Departamento Financeiro (devido à

¹³⁹ Idem, p. 35-37.

natureza de suas atribuições) exercia um controle relativamente grande sobre os outros Departamentos do Banco.

É importante notarmos que tal controle também era exercido sobre as empresas privadas. Vimos que cabia a certos Setores do Departamento Financeiro o acompanhamento e, portanto, o controle das empresas mutuaristas. Aquelas em que o BADEP possuía participação acionária sofriam um monitoramento especial sobre as decisões administrativas e financeiras tomadas pelas suas Diretorias. Ao mínimo sinal de perda de eficiência do investimento feito, medidas eram sugeridas à Diretoria do Banco.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO:

Subordinado à Diretoria, supervisionava as tarefas administrativas do Banco. Contava com uma secretaria executiva e o tipo de chefia exercida era a executiva também. As relações deste Departamento no interior da Instituição se davam tanto com a Diretoria como com os demais órgãos. Externamente, porém, podia estabelecer contatos diretos com companhias de seguros; fornecedor de materiais e equipamentos; companhias de transporte; entidades de seleção, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; candidatos a empregos; repartições públicas; firmas especializadas em consertos; construtores; empreiteiros e operários; limpeza, manutenção, etc; empresas especializadas em fotolitos, fotografia, etc.

Além da secretaria executiva este Departamento também possuía quatro Setores. O primeiro, o Setor de Pessoal, tinha duas funções bem distintas. 1) *Funções Administrativas*: elaboração de folhas de pagamento, avaliação de critérios de distinção de cargos e salários, elaboração de estatísticas e documentação de pessoal, etc. 2) *Funções*

Sociais e Técnicas: aplicação de política de pessoal, recrutamento, formação, aperfeiçoamento, transferência de pessoal, proposição de promoções, análise e avaliação de desempenho, assistência aos funcionários, disciplinas e sanções (com base no estudo de cada caso¹⁴⁰) e relações humanas. O segundo, o Setor de Material e Patrimônio, cuidava da seleção e compra de todos os materiais necessários ao funcionamento das atividades do Banco, além de caber a ele a guarda, o controle e a distribuição dos mesmos. Os serviços de cantina e telefonia também cabiam a ele. Coordenava a aquisição de bens patrimoniais, móveis e imóveis, então solicitados pelos diversos órgãos do Banco. Além disso, estava incumbida da manutenção e segurança desses bens. Já o terceiro setor, o Setor Gráfico e Desenho, tinha a determinação de elaborar desenhos, gráficos, quadros, *lay-outs*, diagramação e artes finais, impressão, duplicação e montagem de impressos. Por fim, o quarto Setor, o Setor de Transportes, não cuidava apenas da manutenção e conservação dos veículos do Banco, mas também do controle dos custos dos mesmos. Além disso, estabelecia a escala de viagens dos motoristas e, quando necessário, providenciavam a requisição de outros tipos de transporte.

DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA ESPECIAL:

Subordinado à Diretoria, suas equipes exerciam supervisão sobre as empresas adjudicadas ou em processo de execução de dívidas. Tinha, portanto, como responsabilidade básica analisar e realizar estudos sobre mutuarias em situação irregular quanto ao pagamento das prestações dos empréstimos. Tais estudos e análises, sempre de

¹⁴⁰ Idem, p. 49.

cunho técnico-econômico-financeiro-administrativo, davam origem a pareceres que eram encaminhados à Diretoria, “contendo sugestões com vistas a sanar as causas das irregularidades constatadas”¹⁴¹. Vê-se, neste caso, a intenção primeira era obter o retorno do empréstimo sem, no entanto, prejudicar o investimento.

Em outros termos, o BADEP sempre teve a preocupação de cobrar seus empréstimos (neste caso, recobrar) sem comprometer o desenvolvimento do Estado. Isto é bastante compreensível no caso de um banco de desenvolvimento. Se tivesse que dar um passo a trás a cada cobrança de dívida que realizasse, seria difícil justificar sua razão de existir. Muitas vezes as firmas mutuárias entravam em dificuldades financeiras e não conseguiam pagar os empréstimos. Estas dificuldades podiam se dar em virtude da má administração (por inexperiência) ou por questões conjunturais como juros altos, elevação generalizada de preços, etc. O fato a ser destacado é que interessava ao Banco, tanto quanto às empresas devedoras, auxiliar essas mutuárias a eliminarem ou contornarem os problemas que as impediam de honrar suas obrigações para com o Banco. Deste modo, podia-se reaver o dinheiro investido sem, contudo, contribuir para a diminuição do número de empregos, de riquezas geradas, de negócios realizados na economia do Estado, ou da arrecadação estadual.

Contudo, não era sempre que o BADEP conseguia contornar as situações de inadimplência sem prejudicar o investimento. Por isso, uma das atribuições deste Departamento era promover cobranças judiciais e representar o Banco em processo de falência e concordata contra empresas mutuárias. Fora da Instituição, portanto, as equipes do Departamento travavam relações com mutuários, órgãos de Justiça, firmas de consultoria, companhias de seguros, cartórios de registro e protestos, Junta Comercial,

¹⁴¹ Idem, p. 61.

Ministério do Trabalho, Secretaria da Fazenda, e outras fontes de informações. Internamente, se relacionava com a Diretoria e os demais órgãos.

O Departamento possuía quatro seções. A primeira, Equipes de Assistência, dava aos mutuários assistência em assuntos técnicos financeiros, econômicos e organizacionais, quando constatadas as irregularidades pelas equipes de controle. Elaboravam pareceres e diagnósticos, quando necessários, sobre a situação dessas empresas. É importante salientar que estas equipes tinham a preocupação de transmitir suas experiências ao Departamento de Operações Industriais e Especiais a fim de subsidia-los nas tomadas de decisões. A segunda, Equipes de Controle e Conservação, tinha a tarefa de zelar dos bens adjudicados ou em processo de contencioso. A terceira, o Setor de Contencioso, representava legalmente o Banco tanto em processos contra os mutuários como em processos de reclamações trabalhistas e ações previdenciárias impetradas contra a instituição. A quarta seção era a Secretaria Executiva. Com exceção do setor de contencioso, todos os outros possuíam um tipo de chefia coordenadora.

DEPARMANETO DE OPERAÇÕES INDUSTRIAIS:

Subordinado à Diretoria. Possuía uma secretaria executiva e o tipo de chefia era coordenadora. Sua função principal era formalizar as solicitações de financiamento para a implantação e ampliação de indústrias com base nas normas operacionais estabelecidas e na política de atuação do Banco. É interessante notar como durante um bom tempo o BADEP esteve interessado em financiar e/ou investir em inversões fixas, isto é, operações em que

houvesse real aumento de capital, como criação de indústrias, compra de maquinários, de terrenos, ampliação de estoque de matérias primas, etc¹⁴². É importante retermos este dado, pois será resgatado mais adiante. As relações deste Departamento podiam se dar com entidades públicas (no plano Federal, Estadual e Municipal), proponentes e mutuários, Junta Comercial do Paraná, e fontes de informações técnicas, no âmbito externo, e com a Diretoria e demais órgãos, no interno.

Além da secretaria executiva, duas outras seções formavam o Departamento. A primeira seção, as Equipes de Análise, elaborava a análise previa da proposta da empresa candidata ao empréstimo. Esta primeira parte do trabalho era bastante meticulosa, pois os técnicos analisavam a estrutura societária da empresa, seu enquadramento formal nas linhas de financiamento, análise das informações cadastrais, cruzamento de informações com outros órgãos, com vistas ao estabelecimento da capacitação empresarial, e exame contábil dos documentos da empresa para apurar real situação econômico-financeira da mesma. A segunda parte dos trabalhos destas equipes era a elaboração do parecer final que compreendia um estudo pormenorizado dos aspectos técnico-econômico-financeiro-administrativo do projeto apresentado (e não mais da empresa proponente, como na etapa anterior), estudos de rentabilidade, capacidade de endividamento e pagamento, esquemas financeiros, quadros de usos e fontes, cronogramas, etc; bem como avaliação das garantias oferecidas. Finalmente, a segunda seção, o Núcleo de Assistência Jurídica, guardava e arquivava toda a documentação requerida pelo processo de contratação.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES AGRÍCOLAS E ESPECIAIS:

¹⁴² Na definição de um dos mais conceituados economistas brasileiros, capital fixo é o “conjunto dos bens de uma empresa representados por imóveis, máquinas e equipamentos. É também chamado de Ativo Fixo” (SANDRONI, 1996: 70).

Possuindo um tipo de chefia coordenadora, esta era subordinada diretamente à Diretoria. Sua função era formalizar os pedidos de financiamentos do Setor Agropecuário e “aqueles que não sejam caracterizadamente industriais”¹⁴³. Internamente, se relacionava com a Diretoria e outros órgãos. Externamente, estabelecia relações com entidades públicas (de âmbito nacional, estadual e municipal); organismos internacionais, nacionais e regionais; organizações específicas que operam no setor; proponentes e mutuários, além de outras fontes de informações técnicas. Assim como o Departamento de Operações Industriais, este Departamento também possuía uma Secretaria Executiva, um Núcleo de Assistência Jurídica e as Equipes de Análise, cada uma com as mesmas atribuições das suas congêneres anteriores.

DEPARTAMENTO DE CONTROLE:

Com um tipo de chefia coordenadora e possuindo uma Secretaria Executiva, o Departamento estava diretamente subordinado a Diretoria. Sua função primeira era a “fiscalização e acompanhamento das empresas que receberam cooperação financeira do Banco, nas fases de implantação e operação, providenciando assistência técnica, econômica, financeira, administrativa adequadas nos casos rotineiros”¹⁴⁴. Suas relações devido à natureza das suas funções, podiam se dar com companhia de seguros, firmas de consultoria, mutuários e outras fontes de informações, no plano externo. Internamente, com a Diretoria, a qual prestava contas, e com os demais órgãos.

¹⁴³ BADEP. **Estrutura Administrativa do BADEP**, 1973, p. 71.

¹⁴⁴ Idem, p. 76.

De longe, era um dos Departamentos mais importantes do Banco. Dependendo da forma como desempenhava suas tarefas a Instituição podia ter mais ou menos autonomia, frente aos interesses empresariais. Além da Secretaria Executiva, possuía as Equipes de Controle. Estas equipes tinham várias funções com o objetivo de vigiar a ação das empresas mutuárias de modo a fazê-las cumprir as obrigações contratuais. Uma das funções mais comuns realizadas por estas equipes era, portanto, o...

“Controle físico-financeiro e operacional, verificando *in loco* o cumprimento das cláusulas contratuais, durante todo o período de implantação e operação do empreendimento, solicitando os serviços de consultorias especializadas, quando necessário”¹⁴⁵.

Caso as normas contratuais estivessem sendo cumpridas o próprio Departamento emitia carnês de liberação de parcelas. A verdade é que o Banco nunca liberava o crédito concedido de uma só vez. A segunda parcela era concedida somente após a confirmação *in loco* da transformação da primeira em investimento fixo (compra de máquinas, construção, etc.), mediante cronograma de investimentos previamente aprovado pelos funcionários do Banco. Na ocorrência de descumprimento das obrigações contratuais os técnicos comunicavam o Departamento de Assistência Especial para discutirem as providências que seriam tomadas. Como dissemos anteriormente o inadimplemento também poderia ocorrer (e na maior parte das vezes estas eram as principais causas) por problemas administrativos, questões financeiras, conjunturais e por imperícia técnica. Como no caso anterior, o BADEP procurava recuperar o dinheiro do investimento sem, porém, prejudicar o bom andamento dos negócios. A maior causa das inadimplências era

¹⁴⁵ Idem, p. 77.

por questão de “má saúde” das empresas. Os técnicos do Banco se sentiam no dever de saneá-las para o bom andamento da economia e da segurança do retorno dos empréstimos, mediante as constatações dos principais problemas enfrentados pelas empresas. Os grupos de controle podiam informá-los ao Departamento de Operações Industriais a fim de que este incorporasse as novas medidas ao elenco de critérios para aprovação do financiamento. Cabe ressaltar que a maior parte das atividades do Departamento de Controle era externa ao Banco. Controle e acompanhamento só podiam ocorrer com permanentes visitas às empresas mutualistas.

Ao longo do tempo o BADEP, promoveu reformas organizacionais a fim de aprimorar os seus serviços. Exemplo disso foi o caso do Departamento Jurídico. Em 1969, o Banco possuía um Departamento Jurídico que tinha incumbência de realizar e acompanhar a formalização e adequação de todos negócios da Instituição nos marcos da Lei. Contudo, na reforma de 1973, este Departamento foi transformado em Assessoria Jurídica. Isto aconteceu principalmente porque alguns Departamentos passaram a desfrutar de um serviço próprio de assessoria jurídica, devido ao alto grau de especialização dessas funções. A título de ilustração, vimos que tanto o Departamento de Operações Industriais quanto o Departamento de Operações Agrícolas e Especiais, possuíam um *núcleo de assistência jurídica*. Da mesma forma, o Departamento de Assistência Especial possuía um *setor de contencioso*.

Outra transformação importante ocorrida na estrutura organizacional do Banco foi a sua horizontalização. Podemos notar que os departamentos prestavam contas diretamente à Diretoria. Quando CODEPAR, a instituição mantinha uma porção considerável de entrepostos que separavam a Diretoria dos departamentos. Na sua

transformação em BADEP buscou-se aprimorar o fluxo de informações entre esses dois pólos, tornando a Instituição menos verticalizada e mais horizontalizada. As informações produzidas pelos Departamentos passaram a ser acessadas pela própria Diretoria. Contudo, assumimos que esta inovação, pois as estruturas burocráticas mais horizontalizadas logram mais eficiência, só foi possível por causa do desenvolvimento de uma *cultura de comprometimento* com o aparelhamento econômico do Estado entre os funcionários de carreira. Na realidade o que estamos tentando afirmar é que os técnicos do BADEP possuíam esta cultura de lealdade e compromisso com a política de desenvolvimento porque já haviam abraçado uma cultura regionalista desenvolvimentista. Em outros termos, esta cultura de comprometimento e lealdade é a nova faceta do “paranismo” político-econômico, que os técnicos haviam incorporado principalmente nos tempos de faculdade. Esta cultura foi de suma importância para o sucesso da *performance* do corpo de funcionários do Banco na implementação da política de desenvolvimento.

“Chega-se então à conclusão de a forma mais eficaz de organização para os peritos não é a hierarquia burocrática mas uma estrutura lateral, cuja disciplina é mantida pela *lealdade à organização* como um todo e não a deveres rigorosamente definidos de um cargo específico” (BEETHAM, 1988: 33 – o grifo é nosso).

Tais mudanças no organograma institucionais significaram, portanto, mais liberdade de ação aos grupos de técnicos do Banco. A prática de uma burocracia que funciona pela obediência às normas que impõem o “dever objetivo do cargo” (WEBER, 2000: 129) foi gradativamente enfraquecida em prol de um novo modelo de organização de peritos baseada menos na regra que estabelece o dever do cargo e mais na lealdade à instituição e comprometermos com a causa de desenvolvimento. Não que o primeiro

modelo tenha sido abandonado de todo ou que ele não tenha tido importância (sabemos que o BADEP nunca foi uma instituição sem regras ou normas internas) mas ambos os modelos deram contorno ao Banco. Um olhar atento ao organograma evidencia que o Badep compôs um sistema misto de organização burocrática.

“A asserção de Weber de que os critérios definidores da burocracia constituem também um padrão de eficiência administrativa tem sido largamente contestada por sociólogos posteriores. Os seus estudos sobre como as organizações realmente funcionam na prática sugerem que a adesão a normas burocráticas pode impedir a eficiência tanto quanto promove-la. Isto porque os princípios da organização burocrática, argumentam eles, são mais ambíguos do que Weber imaginava, produzindo significativos efeitos ‘disfuncionais’, que se tornam mais acentuados quanto mais rigorosamente os princípios são aplicados. Cada um, digamos, tem a sua manifestação patológica distinta. A adesão às normas pode transformar-se em inflexibilidade e em automatismo. A impessoalidade produz indiferença burocrática e insensibilidade. A hierarquia desencoraja a responsabilidade e iniciativa individuais. O oficialismo promove, em geral, a ‘oficiosidade’ e outras patologias semelhantes” (BEETHAM, 1988: 30).

Além disso, estruturas burocráticas excessivamente rígidas podem gerar formas inusitadas de resistência por parte das próprias pessoas que a constituem, notadamente os subordinados. Contudo, burocracias excessivamente frouxas ou sem hierarquias podem causar uma outra ordem de problemas.

“... a autoridade não pode ser apenas uma questão de afirmação de poderes oficiais colocados numa hierarquia ou numa determinada posição. Isto porque os subordinados possuem os seus próprios poderes, que residem em estruturas sociais informais, no controle da informação ou na sua própria competência. Se o poder característico dos superiores é para tomar

iniciativas, o poder dos subordinados pode ser usado para modificar, atrasar, ou obstruir essas iniciativas. É a capacidade para obrigar esses poderes a servirem os objetivos da organização em vez de a mera conveniência de quem os possui, que constitui o exercício da autoridade no seu sentido mais lato. De um ponto de vista sociológico, o sucesso neste caso não é basicamente uma questão de personalidade individual, mas de como a própria organização está estruturada. Uma hierarquia excessivamente monolítica produzirá uma mentalidade de ‘trabalhar conforme as regras’; uma estrutura excessivamente descentralizada, sem os meios correspondentes para dirigir ou influenciar o comportamento, produzirá o ‘trabalhar conforme as conveniências’. Cada uma representa uma forma diferente de inércia burocrática; em circunstâncias extremas podem ocorrer simultaneamente” (BEETHAM, 1988: 35).

Neste sentido, os núcleos, as equipes e as comissões foram inovações importantes dentro da estrutura institucional. Consistiam em unidades pouco rígidas e com alto grau de liberdade de ação. Neste particular, a cultura institucional pôde substituir a relativa perda de rigor das normas. Geralmente eram compostas por técnicos, especialistas e peritos de diversas áreas reunidos para solucionar um problema que tangenciava o campo de cada especialidade. As equipes de controle, por exemplo, necessitavam de técnicos conhecedores de administração, engenharia, produção, contabilidade, economia e direito. Estes especialistas tinham liberdade de escolha de metodologia¹⁴⁶ de trabalho e o tipo de chefia existente nessas unidades era sempre uma Coordenação.

A citação acima menciona os possíveis problemas que estas unidades inovadoras vieram enfrentar. Em primeiro lugar, o caráter misto da nova estrutura do BADEP permitiu que sua burocracia não caísse nas inoperâncias dos extremos. Se continuasse no modelo rígido de regras que delimitam o dever do ocupante de cada cargo

¹⁴⁶ Idem, p. 81.

(característica marcante da CODEPAR, que tinha a verticalização como feição acentuada), a Instituição poderia cair na ineficiência devido ao engessamento promovido pelas normas. Este tipo de modelo organizacional, por causa da extrema rigidez, tende a gerar conflitos entre as chefias e os subordinados. Nesta guerra, os primeiros usam as regras (punição) contra os últimos. Os subordinados, por sua vez, tendem a usar a única arma que possuem contra seus chefes: seu *stock* de informações. Por outro lado, adoção de um modelo horizontalizado, livre de regras e onde não existem as chefias executivas, mas apenas coordenações, pode dar porosidade em demasia à organização burocrática. Neste caso, essa forma de organização torna-se extremamente suscetível à penetração de interesses escusos por meio de conchavos com os funcionários. Ou então, pode gerar conflitos internos com cada grupo defendendo seu próprio interesse. Em segundo lugar, a instalação de Comissões, Equipes e Núcleos possibilitou a coesão institucional. Isto se deveu não apenas porque reunia técnicos de várias áreas, mas principalmente porque criava um sistema de referência comum. O modelo rígido de definição de cargos por meio de regras tendia a compartimentalizar as informações. Neste modelo cada Departamento não tem somente uma lógica própria mas também uma linguagem específica (administrativa, financeira, jurídica, etc). A situação tende a mudar quando se criam grupos de trabalhos “multidisciplinares”. Aos poucos os técnicos criam metodologias, critérios de análises e abordagens que vão permitir o aparecimento de uma linguagem comum. Então o trabalho é facilitado tanto para a Diretoria (que não tem mais que dominar múltiplas linguagens) quanto para a interação do corpo burocrático. Finalmente, como dissemos anteriormente, o afrouxamento das regras e o fim de boa parte das chefias executivas (autoritárias) foram substituídos pela cultura organizacional, no caso, de comprometimento com o desenvolvimento do Paraná. A partir de então os recursos, comunicações internas e

reuniões evidenciavam os objetivos comuns, *missão institucional* e o papel do corpo de funcionários. O maior exemplo disso foi uma expressão cunhada no interior do BADEP para designar o funcionário, o membro da família: o “badeplano”. Esta expressão simbolizava a nova configuração cultural do Banco. A palavra “Badeplano” unificava todos os burocratas de carreira sob o ideal institucional do desenvolvimento e do respeito à coisa pública. “Badeplano” era aquele que fazia parte da família do BADEP¹⁴⁷. Mas também indica um certo esforço para se socializar a cultura burocrática. Julgamos que esta capacidade de socialização foi essencial para o sucesso da organização promotora de políticas. Toda esta arquitetura institucional pode funcionar bem se todos os membros estiverem dispostos a agir no mesmo sentido. Além disso, os novos integrantes necessitam ser “treinados” para reproduzirem o mesmo repertório simbólico da Instituição.

Visto isto, assumimos que qualquer análise sobre o grau de eficiência da atuação do Banco, no tocante ao desenvolvimento econômico paranaense, deve levar em conta a estrutura organizacional da instituição. Pois acreditamos que o arcabouço institucional adotado pode determinar o *modus operandi* da burocracia, e este sua eficiência na elaboração e implementação de políticas.

Entretanto, pelo menos uma objeção pode ser feita a este trabalho: empiricamente, qual o efeito deste corpo burocrático sobre a eficiência da política de desenvolvimento encabeçada pelo BADEP?

A tarefa deste capítulo foi demonstrar que a “cultura paranista regional-desenvolvimentista” se traduzir, no interior do Banco, em um *ethos* burocrático. A capacidade dos funcionários de se organizarem reflete, melhor, informa a percepção que

¹⁴⁷ Ver, por exemplo: BADEP. **Treinamento Supervisionado Interno:** Badeplano para badeplano. Curitiba: BADEP, 1987.

eles tinha de si e de seu papel na sociedade. É na elevação desta nova arquitetura burocrática que fica evidente que ela não se realiza apenas pelas transformações institucionais impostas pelo poder central. A construção deste novo organograma burocrático também reflete a cultura do compromisso com a transformação econômica do Estado. Cultura que se consubstanciou numa rotina burocrática voltada para coibir desvios de conduta e zelar pela eficácia da política.

7. BUROCRACIA E TRANSFORMAÇÃO ECONOMICA

Pensamos que pelo menos parte da objeção proposta no capítulo anterior já foi respondida. Foi visto que o corpo de técnicos do BADEP produziu um conjunto espetacular de informações sobre a realidade paranaense. Vimos que era o Departamento de Estudos o encarregado desta atividade. Ora, somente o fato do BADEP identificar o problema e diagnosticar as causas já é um feito relevante em matéria de política econômica. Em outros termos identificação de problemas e diagnósticos de causas são etapas importantes da política pública, e determinantes da eficiência da mesma¹⁴⁸.

Demonstramos, portanto, que o BADEP, enquanto instituição encravada no aparelho de administração estatal, foi bastante hábil em criar informações propícias e confiáveis para o fomento dos negócios. É indiscutível a sua participação direta no processo de desenvolvimento Econômico porque passou o Estado do Paraná, principalmente durante a década de 1.970. Este desenvolvimento teve como principal força motriz a expansão do setor secundário da economia. Em outras palavras, em mais ou menos dez anos houve, no plano Estadual, um surto de industrialização que alterou não apenas a estrutura produtiva do Estado, mas também a relação deste com as classes produtoras.

“Este crescimento da indústria, altera quantitativamente sua participação na geração da renda estadual. De um setor relativamente sem importância, agora a indústria passa a superar a participação da própria agricultura na renda interna paranaense. Pode-se mesmo concluir que o salto quantitativo da indústria

¹⁴⁸ É verdade que mais tarde o IPARDES terá esta função. Mas é preciso notar que este órgão nascerá como um núcleo dentro do BADEP.

nos anos 70 altera qualitativamente a natureza da economia paranaense, a qual deixa de ser essencialmente agrícola (IPARDES, 1982: 42).

Uma transformação desta natureza, portanto, não reflete apenas sobre a economia, mas também (ou em consequência disso) sobre as relações de poder entre grupos específicos (como entre elites ruralistas e elites industriais) e o Estado na competição por subsídios, financiamentos, incentivos fiscais e outras vantagens estatais.

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS SETORES NA RENDA INTERNA DO PARANÁ 1970-80 (em %)

ANO	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1970	25,17	16,62	58,21	100,00
1971	32,22	14,88	51,90	100,00
1972	30,71	18,10	51,19	100,00
1973	27,74	19,67	52,59	100,00
1974	30,04	19,41	50,55	100,00
1975	28,34	19,27	53,39	100,00
1976	19,19	22,31	58,50	100,00
1977	25,56	22,49	51,95	100,00
1978	19,44	27,25	53,31	100,00
1979	19,04	26,14	54,82	100,00
1980*	18,53	28,07	53,40	100,00

FONTE: Fundação IPARDES

* Estimativa preliminar

As mudanças econômicas dos anos 1970, contudo, não refletiram apenas no Estado do Paraná. Obviamente que este incremento da produção local também alterou as estatísticas da produção nacional. Mas o mais importante aqui é percebermos que a própria unidade da federação em questão passou a ter mais relevância, do ponto de vista econômico, diante da União.

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA RENDA INTERNA DO PARANÁ NA RENDA INTERNA DO BRASIL – 1970-80 (Em %)

ANOS	SETORES			TOTAL RENDA INTERNA
	Agricultura	Indústria	Serviços	
1970	12,33	2,96	5,46	5,46
1971	18,57	3,12	5,83	6,47
1972	18,93	3,97	6,30	6,98
1973	16,59	4,28	6,80	7,14
1974	18,49	4,20	7,11	7,49
1975	18,29	4,15	7,12	7,38
1976	11,95	4,83	7,68	7,23
1977	15,04	5,57	7,53	7,91
1978	11,19	6,11	6,42	6,90
1979	10,77	5,71	6,37	6,69
1980*	11,32	6,13	6,38	6,86

FONTE: Fundação IPARDES

* Estimativa preliminar

Vemos, portanto, na tabela acima que em um intervalo de dez anos o Paraná dobrou a sua participação na produção industrial brasileira. Este crescimento, no entanto, se deu de forma complexa. Ainda que tenha havido uma inegável dinamização da produção industrial do Paraná, não ocorreu uma substituição dos ramos tradicionais da indústria paranaense (como minerais não-metálicos, Madeira, Papel e Papelão, Química, Têxtil e Produtos Alimentícios) por gêneros mais dinâmicos. O que se pode dizer é que, sem deixar de crescer, a indústria de gêneros tradicionais tendeu a uma relativa perda de importância, se comparados a outros gêneros.

Ocorre, porém, que as indústrias tradicionais paranaenses não perderam importância porque não tiveram dinamismo suficiente para se desenvolver, mas porque outros ramos, até então quase inexistentes ou de existência irrelevante, passaram a desabrochar na economia estadual. Por isso, os setores mais antigos da indústria perderam importância *relativa* se comparados aos novos setores que despontaram na década de 1970. Ao contrário do que pode parecer, portanto, os ramos tradicionais tiveram seu dinamismo

ativado por causa da diversificação dos produtos já existentes e da implantação de novos gêneros industriais (LEÃO, 1989: 35).

PARTICIPAÇÃO DOS DIFERENTES GRUPOS NO GÊNERO “MADEIRA” NO PARANÁ 1975-1979

GRUPOS	1975	1979
Serrarias	50,7	43,3
Resserrados	18,3	15,9
Aglomerados	8,0	9,1
Chapas	13,6	15,6

FONTE: Fundação IPARDES. **Estudos para uma política de desenvolvimento industrial no Paraná**, 1981.

O exemplo acima é significativo. No gênero “Madeira” os produtos mais antigos, gerados por processos de produção mais rudimentares, tenderam a perder importância. Enquanto isso os produtos gerados por novas tecnologias de produção (como aglomerados e chapas) tornaram-se mais relevantes economicamente.

“Os gêneros mais importantes em 1979 eram Química, Produtos Alimentares, Minerais Não-Metálicos e Madeira, que haviam sofrido importantes transformações internas. A Química, detendo 30,12% do valor agregado industrial em 1979, transformou-se de gênero agroindustrial em petroquímico entre 1975 e 1979¹⁴⁹. Em Produtos Alimentares (17,3% do valor adicionado), o beneficiamento do café, cereais e afins perde terreno nesse período, rapidamente, para grupos como café solúvel, frigoríficos e óleos refinados. Em Madeira, (14,56% do valor adicionado), as serrarias e resserrados perdem importância frente à produção de aglomerados e chapas. Em Minerais Não-Metálicos (6,34%) ganham importância artigos de cimento e

¹⁴⁹ É bom fazermos atenção ao fato de que, no ramo tradicional da “indústria química”, enquanto a maior parte dos gêneros teve decréscimos de participação na economia paranaense entre 1975 e 1979 (óleos vegetais de 37,7% para 4,5%; óleos e essências vegetais de 12,2% para 1,3%; adubos, fertilizantes e corretivos de 35,3% para 13,1%) os produtos enquadrados como “combustíveis” e “lubrificantes” passaram de 0,0% para 75,6%. Este salto se deveu quase que exclusivamente à instalação da unidade de refino da PETROBRÁS em Araucária – PR. Ver: Ipardes (1982).

fibrocimento em relação ao fabrico de telhas, lajotas e tijolos e cal virgem” (LEÃO, 1989: 35).

Podemos perceber, então, que apesar da relativa queda da relevância econômica dos setores tradicionais da indústria Estadual houve um considerável dinamismo no interior desses setores. Dinamismo que foi garantido tanto pela incorporação da produção de novos gêneros como pela adoção de certos modelos de produção que levaram ao aprimoramento do beneficiamento das matérias-primas dos gêneros mais antigos da indústria paranaense. Contudo, novos ramos de produção industrial tiveram sua participação cada vez mais expandida na economia Estadual. A análise dos dados exclusivamente quantitativos não deixa claro o salto qualitativo que ocorreu na indústria paranaense durante a década em questão. Além da especialização na industrialização de produtos primários (agroindústria) ocorreu uma progressiva diversificação das espécies de produção industrial. Paralelamente aos ramos tradicionais da manufatura estadual foram se desenvolvendo novos ramos como os de material elétrico, comunicação, Química (petroquímica), material de transporte e fumo.

Além do aprimoramento ocorrido nos ramos industriais tradicionais e do crescimento verificado, tanto nos antigos ramos quanto nos novos, outro fator também contribuiu para o aumento do dinamismo da indústria do Estado do Paraná. Tal fator se refere ao desenvolvimento das relações interindustriais. Este fenômeno era novo no Paraná e consiste da troca de mercadorias entre empresas paranaenses. Disso decorria conseqüências de importância fundamental. Em primeiro lugar, o ciclo da mercadoria (da produção ao consumo) ficava no Estado do Paraná. O que não significava que as empresas paranaenses deixaram, “da noite para o dia” de terem em São Paulo os seus maiores

fornecedores. Apenas estamos querendo afirmar que na década de 1970 as empresas paranaenses iniciaram uma tendência de progressiva troca de produtos entre si. Em segundo lugar, esta tendência implicava em um vantajoso domínio paranaense da tecnologia que envolve a produção de mercarias. A importância disso era que a detenção de recursos tecnológicos no Paraná exigia o desenvolvimento, manutenção e utilização de profissionais locais, portanto, o aproveitamento de mão de obra especializada paranaense. Em terceiro lugar, contribuía para o crescimento industrial e, conseqüentemente, para a prosperidade econômica. Assim, segundo o estudo do IPARDES:

“Na década de 70 começaram a desenvolver-se relações de compra e venda no interior do próprio aparelho industrial paranaense. Em estudo realizado em 1974, com base no imposto sobre produtos industrializados – IPI, referente à Região Metropolitana de Curitiba foram detectados 42 fluxos de compras e vendas entre as indústrias. Em 1980, em pesquisa realizada em apenas 37 empresas da Metal-Mecânica da Cidade Industrial, foram registrados 66 fluxos. Assim, apesar do trabalho de 1974 se referir a todas as indústrias de Curitiba, o que implica evidentemente em um universo maior de empresas, em 1979, em apenas 37 empresas aparecem 24 fluxos a mais em relação ao primeiro estudo. Estes dados atestam que apesar de incipiente começa a aparecer a tendência à integração do aparelho industrial” (IPARDES, 1982: 46).

Todas estas transformações contribuíram para a ocorrência de uma mudança radical na estrutura industrial do estado do Paraná. Enquanto no final da década de 1960 o capital industrial paranaense ainda era de propriedade local, e caracterizado, com poucas exceções, por tecnologia pouco desenvolvida, pequenas escalas de produção e voltadas quase que exclusivamente para o mercado interno estadual. Já no final da década de 1970,

porem, o panorama da atividade econômica industrial no Paraná era outra. A política de atração de grande volume de capitais de outros estados e do exterior promoveu o aparecimento de grandes empresas com grandes escalas de produção, utilizando recursos tecnológicos de ultima geração, e que garantiam altos índices de produtividade.

Em consequência dessas mudanças o Paraná passou a contar com uma estrutura industrial de características oligopolísticas. Obviamente esta não era uma situação estritamente paranaense. Sabemos que, após a implantação do regime de 1964, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) tenderam a reforçar um pouco mais a tendência à oligopolização do mercado (em determinados setores), iniciada na década de 1950 (LESSA, 1998; LAGO, 1989; CARNEIRO, 1989; TAVARES, 1998). Esta nova situação veio alterar aquele antigo cenário formado por um amplo numero de empresas em cada ramo de atividade industrial e que se relacionavam no mercado em relativas condições de igualdade, pois não havia grandes diferenças de escalas de produção, recursos financeiros ou meios tecnológicos. O novo panorama forjado na década de 1970 contava com uma estrutura industrial dominada por pequenos grupos de grandes capitais (de outras unidades da federação, do exterior e, em menor grau, do Paraná) que se tornavam responsáveis pela maior parte do valor agregado de cada gênero ou ramo industrial (IPARDES, 1982:47).

Este fenômeno promoveu efeitos positivos e negativos sobre a economia paranaense. Em primeiro lugar, há de se destacar o efeito maléfico sobre as empresas de pequeno e médio portes, de capital estadual, voltadas para o mercado local e de tecnologia rudimentar. Passaram a sofrer uma concorrência esmagadora sem, porém, deixarem de existir. Em segundo lugar, a chegada das grandes empresas inseriu o Paraná no mercado internacional de produtores de bens manufaturados. Uma estrutura industrial oligopolizada

possibilitou que o estado se projetasse não apenas no Brasil, mas também no exterior. Em terceiro lugar, essas novas empresas geraram um efeito multiplicador sobre a economia local. Vinculadas a elas, (ou, de alguma forma, em consequência delas) surgiu uma infinidade de outros empreendimentos de pequeno e médio portes, tanto nos ramos industrial, comercial, como no de serviços. A apreciação desses dados não deixa dúvida de que a economia paranaense cresceu e se transformou na década de 1970. Mas essas mudanças coincidiram com o período de criação (1968), e de maior vitalidade, do Banco de desenvolvimento do Paraná S.A.. Os anos 70 foram anos de plena atividade do Banco. Há uma concordância entre diversos autores quanto ao sucesso dessa política industrial estar ligada ao BADEP, bem como a sua antecessora CODEPAR (IPARDES, 1982; LEÃO, 1989; MAGALHAES FILHO, 1998; OLIVEIRA, 2001). Estes autores salientam o importante papel desempenhado pela CODEPAR em criar a infraestrutura básica que capacitou o Paraná (durante a década de 1960) a recepcionar os altos investimentos que promoveram aquele salto desenvolvimentista que abordamos anteriormente. Enquanto o objetivo do BADEP (substituto da CODEPAR) foi o de financiar e fomentar a instalação, ampliação e manutenção dos empreendimentos que transformaram a economia.

Contudo, quase não encontramos trabalhos que tenham procurado precisar com mais exatidão como o BADEP executava tal política de financiamentos. A partir de um estudo monográfico, Hianke (1997) procurou definir o grau de participação do Badep no financiamento do desenvolvimento regional. Seu trabalho constatou que apesar do setor tradicional da indústria paranaense tender a receber menos financiamento do BADEP, de forma alguma foi um setor desprezado. Aqueles gêneros tradicionais mais dispostos a

incorporar novas tecnologias e a modernizar a produção receberam toda a atenção necessária.

Assim, a indústria de alimentos (principalmente café solúvel, frigoríficos e óleo refinados), madeira (chapas e aglomerados) e têxtil, jamais foram preteridas pelo banco.

A partir das informações acima podemos entender o argumento de Hianke (1997) segundo o qual a maior parte dos financiamentos do BADEP durante a década de 70 oscilou entre as categorias “indústria tradicional” e “dinâmica A”. Esta recebeu um volume maior de recursos entre 1970 e 1973 e finalmente em 1979. Segundo a autora:

“Esta tendência se explica principalmente devido ao aumento de capital fixo e giro direcionado principalmente aos gêneros da Química e Metais Não-Metálicos nestes períodos, e no ano de 1979 o montante maior foi destinado ao setor Papel e Papelão, o setor Químico apresentou crescimento já a partir de 1968 elevando sua tendência a participação principalmente no ano de 1971 tendo um crescimento de 30% quando relacionado ao ano de 1968” (HIANKE, 1997: 68).

Em virtude da maior dotação de recursos, a partir de 1970, ao gênero “minerais não metálicos”, este começa a se destacar em grau de importância entre a indústrias financiadas, chegando a receber 39,93% do total de capital destinado a indústria de transformação. Por outro lado, somente a partir de meados da década é que o gênero de “papel e papelão” passou a receber recursos mais significativos do BADEP. Em 1979, recebeu 28,97% do total de recursos liberados pela instituição. Também o ramo de cimento foi amplamente contemplado pelos financiamentos do Banco, principalmente a partir de 1968. Esta atenção especial recebida pelas indústrias de extração e produção de

cimento fez com que o gênero “metais não metálicos” (onde estava incluso) ficasse com uma porcentagem significativa dos financiamentos liberados pelo BADEP em 1971 e 1972. Em sua pesquisa, Hiank (1997) conseguiu definir um padrão de alocação de recursos seguido pelo Banco, durante a década de 70. Parece que os investimentos liberados pela Instituição mantiveram-se concentrados mais pesadamente em alguns gêneros industriais, como minerais não metálicos, madeira, papel e papelão, química, têxtil e produtos alimentares. Seja como for, o mais importante aqui é salientarmos que os investimentos feitos pelo BADEP alteraram a estrutura do valor adicionado da indústria paranaense.

**PERCENTUAL DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS CATEGORIAS
NOS VALORES ADICIONADOS DA INDÚSTRIA DE
TRANSFORMAÇÃO DO PARANÁ E NO TOTAL DE
FINANCIAMENTOS REPASSADOS À INDÚSTRIA DE
TRANSFORMAÇÃO, PELO BADEP – 1970 À 1980**

ANO	TRADICIONAL		DINÂMICA A		DINÂMICA B	
	Valor Adic. Indústria	Financiamento BADEP	Valor Adic. Indústria	Financiamento BADEP	Valor Adic. Indústria	Financiamento BADEP
1970	66,99	46,14	26,65	50,48	5,58	3,38
1971	68,86	29,08	28,20	68,82	2,67	2,10
1972	69,61	34,23	25,72	57,23	4,41	8,35
1973	69,41	35,77	26,80	61,78	3,54	2,26
1974	63,77	63,91	30,83	32,67	5,03	3,24
1975	64,04	54,67	29,94	41,07	5,65	4,20
1979	47,91	31,06	44,18	55,00	7,63	14,66
1980	42,27	54,48	49,69	37,51	7,68	7,96

FONTE: Financiamento do BADEP extraído do quadro 5.In: (HIANKE, 1997: 71)

NOTA: O Valor Adicionado da Indústria na década de 70, extraído do Relatório do IPARDES

Vemos, portanto, que o Banco teve uma participação fundamental na transformação industrial regional. Em média, na década de 70, os investimentos feitos pela Instituição representavam 56% do total dos investimentos direcionados à indústria de transformação em todo o estado. Mais da metade, portanto, dos recursos destinados pelo

governo (HIANK, 1997: 71). Esta constatação é de extrema importância para o nosso trabalho, pois ela nos remete a uma questão: qual a influência dos funcionários permanentes do Banco na obtenção de tão espantoso sucesso? Para respondermos esta indagação pensamos ser preciso admitir que a política encabeçada pelo BADEP, durante a década de 70, foi de enorme eficácia. Deste modo, a referida indagação busca uma resposta para o “porquê” do sucesso da política de desenvolvimento adotada pelo Banco. Em primeiro lugar, devemos destacar a qualidade das informações extraídas pelos agentes do Banco. Vimos que o Departamento de Operações era responsável pela elaboração de diagnóstico da realidade. A eficiência da política econômica do BADEP dependia, em grande parte, desses estudos. Um mau conhecimento do objeto pode gerar uma má política. Portanto, torna-se necessário entendermos a estrutura e o teor desses estudos. Escolhemos um, aleatoriamente, elaborado pelo Banco, na área de Recursos Minerais¹⁵⁰. O primeiro ponto a ser destacado nesse trabalho é o apontamento para a relevância do objeto em questão. Os técnicos começaram salientando a importância estratégica do domínio, preparação e transformação dos recursos minerais pelo Brasil.

“Dos acontecimentos econômicos mundiais em processamento, resulta claro, em nossos dias, que é de decisiva e fundamental importância para o Brasil que o mesmo desenvolva, com a rapidez possível, o aproveitamento dos recursos minerais que possui. Entre outras razões que alimentam essa posição cabe a dependência que uma nação, em processo de industrialização, tem, e fortemente, da maneira porque explora seus recursos minerais, levando-se em conta o decisivo condicionamento que os mesmos oferecem de integração econômica para frente” (p. 01).

¹⁵⁰ O estudo em questão é: BADEP. **Recursos Minerais:** forma de atuação do Badep (proposta). Assessoria de Estudos, junho de 1977.

Vemos, assim, que o estudo ligava imediatamente a exploração dos recursos minerais ao desenvolvimento, como forma de justificar não só o estudo (que demandava dinheiro) mas também a atuação do próprio Banco. Além disso, salientavam que o desenvolvimento do setor mineral do Brasil era de seminal importância, pois poderia pesar positiva e significativamente na balança de pagamentos, o que até então não acontecia. Portanto, nos argumentos dos técnicos a exploração desses recursos era essencial tanto para o desenvolvimento industrial quanto para as finanças do país. O segundo ponto, a constatação de deficiências no sistema. O estudo aponta, por exemplo, que poucos esforços tinham sido feitos, especialmente no âmbito governamental, para que a mineração se desenvolvesse. Para os especialistas do Banco faltava um “Sistema de Apoio capaz de ordenar e aproveitar, para a economia estadual, as informações levantadas”. Contudo, sem faltar modéstia, os técnicos reconhecem que “a atuação do BADEP que, pela contribuição e passos dados, refletiu preocupação e sensibilidade em relação ao Setor” (p. 01). Isto porque o Banco já coordenava a confecção da carta geológica do Paraná, além de fomentar e implementar a pesquisa mineral do estado. O estudo também destacou a importância da iniciativa da Secretaria do Estado da Indústria e Comércio que, entre outras ações, estava criando a Empresa Paranaense de Mineração – MINEROPAR. Um terceiro ponto, são os objetivos declarados pelo próprio estudo. Segundo os técnicos, diante deste quadro, “pobre de realizações mas cheios de potencialidades”, o BADEP na sua condição de órgão de governo destinado a promover o desenvolvimento, propôs o seguinte estudo, cujo objetivo seria:

1 – “Assumir um posicionamento ativo como agente financeiro, fomentando e implementando”, no estado: a) utilização mais intensa e imediata das reservas minerais

conhecidas; e b) uma bem orientada campanha que viesse a contribuir para acelerar a pesquisa mineral.

2 – “Através a ação efetiva constante e interessante, colaborar com outros órgãos do estado para estruturação de um eficiente Sistema de Apoio à Mineração” (p. 02).

É interessante percebermos como os técnicos do Banco tinham a convicção de que a tarefa da entidade e, portanto, também a sua, era a promoção do desenvolvimento. Este traço não é notado apenas neste estudo mas também em documentos internos do banco (alguns inclusive com o sugestivo carimbo: “confidencial” ou “secreto”). Assumimos, portanto, que as percepções que os técnicos tinham do seu papel e da agência a que pertenciam gerou certa solicitude no corpo burocrático do Banco. Constatamos assim uma superatividade nos Departamentos em busca do cumprimento de suas tarefas, em busca do desenvolvimento. O referido estudo, uma ação intelectual, era pré-condição para uma ação empírica. E esta por sua vez, promovia o desenvolvimento.

“Certamente, ao operacionalizar uma conduta prática para consecução dos objetivos acima referidos, estará o BADEP servindo de elo entre os programas governamentais e as aspirações empresariais e agindo, portanto, de maneira efetiva, em consonância com sua principal função, ao promover o desenvolvimento desse importante e promissor setor de atividade” (p. 02).

Os funcionários estavam cômicos, portanto, da arriscada tarefa que lhes cabia: servir de elo entre o governo e o empresário, concatenar os objetivos governamentais e as aspirações empresariais. Tarefa arriscada porque nem todos os empresários poderiam estar comprometidos com o desenvolvimento, o que significaria desperdícios de recursos

escassos. Neste caso, é razoável pensarmos que a arraigada cultura burocrática de comprometimento com o desenvolvimento estadual, servisse de constrangimento a quaisquer elos entre burocratas e empresários que pudessem comprometer as metas de transformação econômica.

Por isso esses estudos eram recheados de dados empírico-estatísticos sobre a situação em questão. Este é, aliás, outro ponto a ser salientado: o conhecimento da realidade e a sua tradução em formulações técnicas que orientava decisões políticas do Banco. O referido diagnóstico trás uma ampla análise dos dados estatísticos do aproveitamento dos recursos minerais em todo o mundo. A partir de relatórios internacionais os técnicos do BADEP elaboraram um extenso estudo sobre a condição da extração e do preparo de minérios no planeta. Este levantamento (no qual também foi usado um estudo do Massachusetts Institute of Technology – MIT - de 1971) revelava dados da produção mundial, estatística de cada produto ou elemento mineral, limites de exaustão das jazidas ou minas, análise do vínculo entre modernização dos países e aumento do consumo de minerais. Todas essas informações são processadas no trabalho e conclui-se haver uma tendência drástica a escassez das jazidas e minas. Daí a importância de outro ponto deste estudo que é a análise pormenorizada da situação no Brasil e no Paraná. A conclusão que os técnicos tiraram da análise é que a atividade de mineração ainda se encontrava em fase embrionária no Brasil e com mais ênfase no estado paranaense. Portanto, constituíam um mercado emergente de extração, beneficiamento e comércio de minérios.

Este estudo também trazia críticas, observações e sugestões sobre a atual política de apoio ao setor de mineração do país. Trazia uma análise detalhada dos principais incentivos dados e dos projetos mais relevantes desenvolvidos na época. A partir da página

14 do estudo inicia-se um conjunto de apontamentos que identificam deficiências no atual Sistema Nacional de Apoio ao Setor Mineral. Uma dessas deficiências apontadas foi a defasagem do código de mineração em relação à realidade do setor. Os técnicos do BADEP citaram um exemplo que nos interessa e elucida a sua forma de atuação e seu comprometimento:

“Urge a introdução de critérios mais rígidos quanto a liberação de alvarás, a fim de evitar situações como a constatada nos últimos seis anos, em que para 10.000 alvarás de pesquisa concedidos pelo DNPM¹⁵¹, somente houve 90 solicitações de financiamento. Não é difícil de compreender o alto grau de especulação que animou esses interesses e o tumulto que deve ter gerado no cadastramento, evidentes prejuízos ao setor” (p. 14-15).

Note-se que “setor” não se refere aos empresários, mas ao ramo de atividade imprescindível ao desenvolvimento e modernização. Esta é uma característica presente na maior parte dos estudos do BADEP. Junto à proposição da política, ou das críticas e sugestões, achavam-se as precauções a serem tomadas contra oportunistas que buscavam tirar vantagem do Estado sem oferecer a esperada contrapartida. Ao constatar, por exemplo, a prevalência de um número elevado de empresas com dimensões insuficientes – técnica e financeira – para executar os serviços com os quais se comprometiam, os técnicos do Banco viram neles um impedimento à execução de políticas para o setor mineral. Assim, segundo os autores do referido estudo, “das quase 400 empresas registradas em 1975, cerca de 80% tinham capital inferior a Cr\$ 500.000,00. Claro que essas empresas foram constituídas apenas para obtenção de concessões minerais” (p. 15).

¹⁵¹ Departamento Nacional de Pesquisas Minerais.

Podemos perceber que, para o corpo burocrático da Instituição, uma boa política era aquela que oferecia incentivos e vantagens aos empresários interessados em empreender a atividade capitalista de modo que contribuíssem para o desenvolvimento do Estado e que, ao mesmo tempo, possuíse mecanismos de repressão aos que se comportassem como oportunistas caçadores de vantagens. Os técnicos não propunham um plano de ação para um determinado setor considerando o empresariado como uma categoria social abstrata. Mas consideravam o empresário real. Isto é, o comprometido e o corrupto, o hábil e competente e o aventureiro e irresponsável. Portanto, qualquer programa de ação do Banco constituía-se, entre outras coisas, no método de separar “joio do trigo” ou o “carneiro do lobo”. Para tanto os técnicos jamais formaram uma burocracia insular. O contato constante com o empresário era essencial para definir uma boa política para o setor (sem importar qual fosse), de outro modo não teriam como diagnosticar a realidade dos negócios.

“Levando-se em conta, por um lado, a necessidade e importância de que o setor entre em acelerada atividade e desenvolvimento e, por outro, os grandes investimentos necessários e o elevado grau de risco e os longos períodos requeridos para a maturação dos mesmos, faz-se necessário que os poderes responsáveis pesquisem e encontrem formas de embutir nos financiamentos para o setor condições que lhes dêem atratividade suficiente para que, efetivamente, sejam procurados e concorram, então, para a dinamização do setor na intensidade que se faz necessária. Em contrapartida, esses financiamentos com favorecimentos especiais exigem que as empresas e projetos a serem beneficiados devam ser subordinados à métodos rigorosos, tanto de análise e seleção como de acompanhamento e controle” (p. 22).

Parece-nos que os agentes do Banco tinham consciência de que o papel da Instituição de fomento consistia em direcionar os investimentos e guiar os talentos empresariais para fins produtivos. Por isso deveriam oferecer vantagens especiais para compensar investimentos em setores poucos atrativos para o capital privado. Entretanto, como dissemos anteriormente, a oferta de incentivos pode atrair caçadores de vantagens irresponsáveis. Sua atividade não é maléfica apenas pelo fato de desprezarem ou de não prestarem conta do dinheiro público, mas principalmente porque os recursos são limitados e o desperdício inibe investimentos produtivos. Daí o cuidado que os técnicos do Banco tinham com o controle. Definir mecanismos de acompanhamento e direção dos empreendimentos financiados era, portanto, uma questão tão importante como qualquer outro passo da política pública.

É interessante fazermos a atenção ao fato de que, em ambos os casos, tanto na atividade de fomento quanto na de controle, o Estado exercia um poder gerenciador sobre as atividades empresariais. Em primeiro lugar, porque tinha a condição de fazer com que os empresários dirigissem sua atenção, seu interesse e seu capital para setores da economia que eram pouco desenvolvidos e que, portanto, eram pouco atrativos do ponto de vista dos negócios. Em segundo lugar, porque, mesmo depois de financiado o empreendimento, os mecanismos de controle continuavam possibilitando aos agentes estatais seguirem de perto o desenrolar dos negócios para, de um lado, terem certeza de que o dinheiro ou as vantagens oferecidas seriam utilizadas para os fins acordados e, de outro, para assegurar o retorno do investimento.

A esmagadora maioria desses estudos possuía uma outra característica comum: promover os interesses do corpo burocrático do BADEP, geralmente ligado à auto-

expansão burocrática e a ampliação da sua esfera de poder, com o conseqüente aumento de recursos e de prestígio social. No estudo em análise os técnicos procuraram definir o papel do Banco na nova política que propunham:

“O BADEP, é claro, será necessariamente, o órgão financeiro do Sistema de Apoio ao Setor Mineral que vier a ser montado no Estado. O BADEP tem capacidade imediata e prática de ação no Setor Mineral (...) A atuação acima preconizada poderá ser definida e levada à prática através do estabelecimento de um programa de ação. Nesse sentido propomos medidas e providências a serem tomadas de imediato: implantar, no BADEP, um organismo, que chamaremos de ‘núcleo’, para tratar dos assuntos ligados ao Setor Mineral do Estado, dotando-o de pessoal capacitado e com estrutura e responsabilidade funcionais definidas (...) A finalidade imediata será ativar de desenvolver o Setor através de: 1) contatos objetivos com empresas ligadas ao Setor Mineral, a fim de registrar os principais problemas que enfrentam e auxilia-los na solução dos mesmos; 2) elaboração e aprovação dos projetos de financiamento; 3) acompanhamento de projetos que vierem a ser implantados, com financiamento, no Estado” (p. 24).

Apesar de longa, a citação é importante pelo seu poder elucidativo. Fica claro o lugar de destaque que os técnicos davam ao próprio Órgão no Sistema de Fomento das Atividades Minerais. Para levar adiante a sua missão a Instituição deveria criar um núcleo destinado exclusivamente a análise, avaliação, planejamento e execução de políticas destinadas ao setor mineral. Tal núcleo seria dotado de pessoal especializado e, conseqüentemente, de recursos suficientes para o desempenho das atividades requeridas. Outra questão interessante apontada na citação é o fato, já referido aqui, dos técnicos entenderem que deveriam estar próximos dos empresários para conhecerem a realidade dos negócios concretamente e ouvirem suas reivindicações, para melhor formularem a

estratégia de ação do Banco. Daí acharmos que o BADEP possuía muito mais uma burocracia de autonomia embutida do que de autonomia insulada. O insulamento burocrático pode gerar políticas ineficazes, pois os agentes do Estado estariam demasiadamente distantes da realidade que tem por objeto. Já a burocracia cuja autonomia é imbricada pode criar políticas mais eficazes, pois não precisam estar separadas dos agentes interessados. O que a protege de ataques nocivos de especuladores e oportunistas improdutivos é a cultura do comprometimento com a causa. Não queremos dizer com isso que os funcionários do Banco não defendiam interesses empresariais. É claro que o faziam. Ao criarem políticas de fomento ao desenvolvimento dos negócios do setor empresarial, conscientemente ou não, acidentalmente ou deliberadamente, beneficiavam os a iniciativa privada e satisfaziam seus interesses. Dizer que os burocratas do BADEP eram autônomos em suas decisões não significa afirmar que eram neutros ou descomprometidos com o sistema capitalista. Ao contrario, sua autonomia residia precisamente na determinação de um padrão de desenvolvimento a que a economia deveria obedecer (estipulação de metas para o crescimento, de estímulos ou investimentos em certos setores, de desestímulos a outros, e etc) e das regras às quais os negócios deviam se conformar.

A maior parte desses estudos se converteu em políticas. Alguns se destinavam a verificar a viabilidade da criação de um novo ramo industrial, ainda inexistente no Estado. Outros a estudar a possibilidade de ampliação e modernização de setores já desenvolvidos. Além disso, confeccionavam esses trabalhos a fim de elaborarem planos de ajuda às empresas em dificuldades.

Cabe neste momento citarmos um exemplo de estudo que virou política do BADEP. Em 1974 um grupo de técnicos do Banco foi a “campo” para confeccionar um

estudo que traduzisse a situação em que se encontrava a indústria metal-mecânica naquele momento. Como resultado apareceu o Estudo do Setor Metal-Mecânico do Paraná¹⁵². Em primeiro plano, realizaram um cadastro simples da indústria mecânica constando nomes, endereços, telefones e produtos de fabricação. Neste levantamento inicial constavam mais de 120 empresas do ramo. Em segundo plano, estava a introdução do Estudo. Ela continha um levantamento histórico-econômico da atividade do ramo metal-mecânico do Brasil. Falava de seu desenvolvimento a partir do projeto econômico de substituição de importações e do atual (1974) predomínio do Estado de São Paulo como principal parque de produção de máquinas e equipamentos nacionais.

Abordava as possibilidades abertas pelo II PND (1975-1979) para o setor. Finalmente, fazia uma explanação importante do desenvolvimento econômico paranaense. Segundo os técnicos responsáveis pelo Estudo, a ênfase na expansão da agroindústria nos anos 60 fez modernizar o parque agroindustrial, que antes era vinculado quase que exclusivamente aos ramos mais tradicionais do setor primário da economia: erva-mate, madeira e café. Entretanto, a partir de 1970 o Paraná entra numa fase de diversificação da indústria o que acaba requerendo mais máquinas e equipamentos. Assim, o estudo termina justificando que no Estado do Paraná havia um vasto mercado para a indústria metal-mecânica.

Este setor da indústria, porém, diz o estudo, não era de todo insignificante. Conseguia abastecer com eficácia as empresas de agroindústria, sendo inclusive (como era o caso dos fabricantes de máquinas e equipamentos para madeireiras e serrarias) detentores do mercado nacional e “fatias” do mercado internacional. Este foi outro fator levantado

¹⁵² BADEP. **Estudo do Setor Metal-Mecânico do Paraná**, 1974.

pelo referido estudo: as possibilidades de ampliação do mercado, já que São Paulo não conseguia abastecer todo o mercado nacional. Desta forma, o estudo conclui:

“Em face do exposto, a preocupação atual consiste em apoiar as indústrias metal-mecânicas já existentes e, ao mesmo tempo, incentivar a implantação de novas unidades, iniciando um processo de reativação do setor, promovendo a sua modernização e, conseqüentemente, melhoria do nível tecnológico, visando o aparelhamento do seu parque industrial, através da incorporação de moderna tecnologia e utilização de know-how nacional e a geração de efeitos multiplicadores, entre os quais: melhor qualidade média dos produtos e conseqüentemente maior rendimento, o que provocará, certamente uma sensível melhoria da representatividade do complexo metal-mecânico no setor industrial. Dentro desse enfoque, tais resultados, aliados ao fator locacional qualificam o Paraná, dando ao mesmo capacidade competitiva, para atuar como pólo de complementariedade (fornecedor) às indústrias de bens de capital situadas em São Paulo e Rio Grande do Sul ou outras que venham a se instalar no Estado, formando paralelamente um segmento de suporte no seu parque industrial, atuando desta forma em duas direções, ou seja: supridor de suas necessidades internas e fornecedor ao mercado nacional” (p. 08-09).

Mais uma vez fica claro que, ainda que acidentalmente, a proposta de política de ajuda ao setor metal-mecânico viesse contemplar os interesses particulares de homens de negócio específicos, a meta da atuação do BADEP seria o desenvolvimento e modernização econômica. Neste caso, fica evidente o caráter planejador que os técnicos davam ao Banco. Por mais que, objetivamente, empresários individuais fossem beneficiados, a política da Instituição destinava-se, na visão de seus agentes, a pensar a economia como um todo, afim de definir e atingir os objetivos estratégicos do Estado. Este poder presumido se convertia em poder atual quando o estudo se convertia em política.

Foi o que aconteceu em 1975. Um ano após a finalização do estudo supra-referido o BADEP formulava o Programa de Apoio às Indústrias Metal-Mecânicas do Estado do Paraná¹⁵³. Os objetivos deste programa foram formulados com base na avaliação tanto das reivindicações expressas pelos empresários individuais (apresentadas no estudo) quanto das decisões sobre o planejamento estratégico do Estado. Tais objetivos eram:

- 1) Aumento de produção e produtividade, através da modernização de seus equipamentos;
- 2) Melhoria dos padrões de qualidade e conseqüentemente de competitividade;
- 3) Redução dos custos de produção;
- 4) Ampliação de suas instalações;
- 5) Melhoria da capacidade gerencial das unidades;
- 6) Substituição de importação;
- 7) Aumento das exportações;
- 8) Economia material, com melhor aproveitamento da matéria prima;
- 9) Redução das perdas em sucata.

O programa previa a alocação de cerca de Cr\$ 255.059.000,00 (duzentos e cinquenta milhões e cinquenta e nove mil cruzeiros, valores de 1975). O plano de ação fazia estimativas do retorno sócio-econômico do financiamento.

¹⁵³ BADEP. **Programa de Apoio às Indústrias Metal-Mecânicas do Estado do Paraná** – PROMEC, 1975.

ESTIMATIVA DE AUMENTO DA PRODUÇÃO

	Unidade/Ano	Atual	Futura	Aumento Previsto
1-Produtos Metálicos	t	26.520	51.910	25.390
2-Máquinas e Equipamentos Mecânicos	t	710	1.400	690
3-Material de Transporte	Mil peças	14.000	51.600	37.600

Fonte: BADEP. Programa de Apoio às Indústrias Metal-Mecânicas do Estado do Paraná, p. 02601.

Era a concretização dessas estimativas que o BADEP almejava com o programa. O que estava em jogo na maior parte dos planos de ação propostos pelo Banco era o crescimento econômico paranaense através dos setores que os estudos definiam como prioritários. Contudo, o desenvolvimento econômico não constituía um objetivo *per si* se não tivesse algum retorno social. Esta característica era marcante no BADEP: a preocupação com o impacto social dos investimentos.

ESTIMATIVA DE EMPREGOS A SEREM CRIADOS

Grupos	Empregos a serem Criados	Investimento (Cr\$ 1.000)
1-Produtos Metálicos	310	90.888
2-Máquinas e Aparelhos Mecânicos	500	58.700
3-Material de Transporte	303	105.059
Total	1.113	255.059

Fonte: BADEP. Programa de Apoio às Indústrias Metal-Mecânicas do Estado do Paraná, p. 02601.

Em 1979 os técnicos do Banco consumavam um trabalho que, sob o título Atuação do BADEP no Setor Metal-Mecânico¹⁵⁴, consistia na avaliação da política da Instituição para este setor. Os dados eram animadores. Como se pode constatar na tabela acima eram previstas a geração de 1113 novos empregos. Quanto ao aumento da produção a expectativa era de 155%. A avaliação, entretanto, superou todas as estimativas. Em

¹⁵⁴ BADEP. **Atuação do Badep no Setor Metal-Mecânico**, 1979.

consequência da política do BADEP para o setor (PROMEC) surgiram 4.255 novos empregos diretos. O faturamento das empresas subiu em média 324% e o aumento, no setor, de débitos de ICM foi de 270% acima dos níveis de 1975. Um enorme sucesso em termos de política econômica.

Constatamos, portanto, que a cultura burocrática do comprometimento, seu domínio de conhecimentos especializados, e recursos técnicos e financeiros, davam aos funcionários permanentes do Banco o poder de conceber, planejar e executar políticas que produziam um enorme impacto sócio-econômico. Como afirmamos anteriormente, o papel desempenhado pela burocracia foi de imensa relevância, pois como essas políticas de incentivos implicavam em momentos de estreitamento de relações de empresários, os programas de fomento do Banco poderiam terminar, em casos extremos, em conluíus corruptos que comprometessem os resultados da política pública.

Por isso pensamos ser importante uma análise de como essas relações se davam, a fim de se obter uma compreensão mais adequada das causas da eficácia da política desenvolvimentista levada a cabo pelo BADEP nos anos 70 do século XX. Como se davam os contatos? Pelo que eles eram pautados? Qual lógica regia o relacionamento entre burocracia e empresariado?

Em primeiro lugar, deve ficar claro que os funcionários do Banco, tomados de um modo genérico, tinham a percepção de que laços entre Estado e empresariado deviam ser atados com vista a promoção do desenvolvimento. Qualquer vantagem oferecida (financiamentos, juros baixos, fomentos em geral e outros subsídios) deveria ter a contrapartida do empresariado na forma de modernização tecnológica das empresas, aumento da produção e produtividade, competitividade no mercado nacional e

internacional, e conseqüentemente, geração de empregos. Foi a reciprocidade na relação entre empresa pública e empresários que contribuiu para a transformação econômica que verificamos anteriormente, durante a década de 70.

Em segundo lugar, e em decorrência do primeiro, esta relação era regida por uma lógica contábil. Vimos que o BADEP ia a “campo” verificar as necessidades dos empresários e, até onde pudemos apurar, elas eram satisfeitas. Por outro lado, o banco se reservava o direito de verificar os resultados econômicos das vantagens oferecidas. Daí tal relação se reduzir a uma relação custo-benefício. Este padrão de ação também está ligado a uma prática iniciada na década de 1950 e muito difundida no decênio posterior, e que foi assim sintetizada por Martins (1975):

“Quando se trata de abordar o problema da ‘autonomia’ das empresas governamentais no Brasil, cabe uma preliminar e imprescindível referência histórica. Algumas destas empresas foram criadas em condições políticas tais que lhes foi assegurada, de saída, uma autonomia considerável. Com isso se visava (1) garantir sua existência face a qualquer mudança na (instável) correlação de forças políticas da qual se originam e (2) preservá-las do clientelismo governamental. Essa herança histórica tem certamente servido para alimentar, nas empresas em questão, uma idéia de autonomia *par droit de naissance*, certificado esse que em alguns casos teve por firma reconhecida o selo da ‘segurança nacional’” (p. 75).

Foi o decreto 200 de Hélio Beltrão, que procurou estabelecer esses novos critérios que pautariam as relações internas do Estado. A partir desta nova lei ficou assegurado às empresas públicas e sociedades de economia mista, como era o caso do BADEP, condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas, ficando essas entidades obrigadas,

sob fiscalização ministerial, a se ajustarem às diretrizes gerais do Governo. Com todas as contradições que esta lei traz estas empresas acabaram se tornando mais autônomas em determinados aspectos:

- 1) Sua capacidade (e liberdade) de autofinanciamento: a partir de então tais instituições teriam que se auto-gerenciar financeiramente, inclusive com direitos a empréstimos nacionais e estrangeiros;
- 2) Seu funcionamento como empresa tipicamente capitalista tendia a torna-la mais independente das investidas lesivas e oportunistas por parte de alguns homens de negócio ou mesmo do Estado¹⁵⁵.

Achamos que para entendermos a forma de atuação destas instituições híbridas (públicas / privadas) não podemos perder de vista esta tensão dialética. É a partir dela que devemos considerar a ação de empresas públicas como o Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A. O equilíbrio de forças que preservava esta tensão era determinado por um número considerável de variáveis. Apenas algumas dependiam do próprio Banco. Em outros termos, somente algumas condições dependiam do BADEP para preservar sua autonomia, isto é, manter-se exatamente no meio das determinações que o faziam promotor de políticas públicas (portanto, nem sempre guiado pela rentabilidade financeira de seus empreendimentos) e das leis de mercado, pelas quais também era regido (portanto, objetivando a lucratividade de seus empreendimentos).

¹⁵⁵ São amplamente divulgadas, por exemplo, as tensões ocorridas, nos dias de hoje, entre Governo e a Petrobrás. Esta, procurando manter seus índices de lucratividade, reajusta os preços dos combustíveis de acordo com o comportamento de diversas variáveis do mercado; aquele, não querendo perder popularidade, tenta interferir com decisões políticas. Neste caso, as decisões “técnicas” seriam aquelas pautadas por critérios do mercado. Esta é, pois, a contradição que o Decreto Beltrão veio consagrar: devido à sua constituição por capital público, é uma empresa governamental, contudo, a lei determina que seja administrada como empresa privada.

Na tentativa de impor sua “personalidade institucional” (Martins ,1985), o BADEP procurou desenvolver instrumentos que lhe garantisse autonomia de ação. Um deles foi o rigoroso apego que seus técnicos tinham às normas institucionais. Este apego tendia a se tornar mais rigoroso na medida em que esta tensão aumentava. A legislação interna do Banco, portanto, não passava de uma alternativa política (é claro que com roupagem técnica, pois de outro modo não teria eficácia) para delinear uma rota de ação mais ou menos protegida dos ataques das forças em tensão:

1ª - Aquela que caracterizava o BADEP como agente político do estado, portanto, tendencioso ao favorecimento e ao clientelismo (como vimos nos últimos anos da CODEPAR que se prestou mais aos fins políticos);

2ª - Aquela que caracterizava o BADEP como empresa capitalista, adotando uma lógica contábil, para garantir a rentabilidade financeira (e com isso, tornando-se menos receptivo aos clientelismos e favoritismos corruptos).

É desta forma que estamos entendendo a arraigada obediência às normas elaboradas pelo próprio Banco com o fito de impor à ação burocrática a referida lógica contábil que garantia uma certa autonomia, ainda que precária, das forças que o determinavam.

Todas as ações da Instituição eram regidas por critérios extremamente rigorosos, dentre as quais as relações estabelecidas com os clientes eram balizadas por critérios e normas que procuravam reprimir qualquer tipo de favorecimento corrupto ou simplesmente o uso irresponsável dos benefícios públicos.

Todos os candidatos ao financiamento, por exemplo, deviam apresentar um projeto técnico, econômico, administrativo e financeiro do empreendimento em questão. O intuito era ter o máximo possível de informação sobre o empreendimento. Neste caso, todo esse cuidado, assim pensamos, servia para averiguar a viabilidade, do ponto de vista técnico (qualidade do produto, nível tecnológico das máquinas e equipamentos, etc), econômico (grau de competitividade, tamanho do mercado, etc), administrativo (planejamento, método de gerência, competência administrativa, etc) e Financeira (Fluxo de caixa, formação dos preços, custos, etc). A corrente de informações tinha uma fundamental importância na tomada de decisões pelo BADEP. Um número considerável de empresas tinha seus pedidos de financiamentos indeferidos por causa de falta de informações nos projetos¹⁵⁶.

Nos primeiros anos de atividade do Banco os técnicos enfrentaram dificuldades para liberarem os financiamentos por causa do amadorismo dos projetos e da incapacidade administrativa dos empresários paranaenses. Muitos projetos eram indeferidos não porque ocultavam informações por serem oportunistas/corruptos, mas por pura incompetência para tratar do tema. Ao perceberem que tais dificuldades poderiam comprometer a política de desenvolvimento os técnicos do BADEP resolveram usar a estrutura do próprio Banco para facilitar os negócios dos empresários. Em 1966, por exemplo, de todos os projetos analisados 18 tinham sido montados pelo próprio Setor de Projetos do Banco, incluindo “o

¹⁵⁶ No ano da criação BADEP foram aprovadas 40 solicitações de financiamento para investimentos fixos com recursos do FDE e / ou próprios; 18 para capital de trabalho para produção; 62 para aplicação de recursos do convênio BADEP/FINAME e 15 de recursos do convênio IBC-GERCA/BADEP. Aprovou também 05 solicitações para concessão de aval e / ou fiança (sendo 04 para o setor público e 01 para o setor privado); 01 para repasse de empréstimos obtidos no exterior; 05 para financiamento visando o aumento de produtividade, além das subscrições de capital à diversas empresas. Por outro lado, foram negadas 23 solicitações de financiamento e 01 de aval, tendo sido determinado o arquivamento de 95 processos relativos a operações financeiras e o cancelamento de 27 créditos aprovados e não contratados. Ver: BADEP. **Relatório de Atividades**, 1969, p. 21.

da ARTEX S.A., para instalação de uma fábrica em São Jose dos Pinhais; o da ampliação da Placas do Paraná S.A.; e das Industrias Madeirit”¹⁵⁷.

Não há dúvida de que ao utilizar a estrutura de uma empresa de capital público para fins privados¹⁵⁸ o Banco estava satisfazendo o interesse do setor empresarial instrumentos públicos. Entretanto, no entendimento dos agentes da Instituição, estavam dando uma contribuição considerável ao desenvolvimento econômico-industrial do Estado. Esta percepção torna-se mais verdadeira se considerarmos que a falta de peritos, nas empresas, capazes de elaborar com relativo grau de eficiência tais projetos de investimentos acabava emperrando o trabalho do BADEP e, por extensão, o processo de desenvolvimento. Pois esquemas mal elaborados significavam quase sempre perda do investimento. Desta forma, apelando para o princípio da economicidade, os técnicos passaram a realizar certos projetos de investimentos para empresários individuais (é claro que os custos eram embutidos no financiamento) para reduzir tanto os custos de monitoramento quanto os riscos de perda do investimento. A partir de um certo tempo de funcionamento como banco de desenvolvimento, a Instituição passou a financiar também os gastos de elaboração do esquema de investimentos que as empresas candidatas contratavam junto a escritórios especializados em assessorias de projetos.

Vemos assim, como a ação burocrática era pautada pela contradição que deu origem ao Banco: como ente público portador de uma missão definida (o desenvolvimento econômico) devia facilitar os negócios da classe proprietária dos meios de produção, e como entidade dotada de responsabilidade de instituição privada devia agir como tal (pelas

¹⁵⁷ Idem, p. 31.

¹⁵⁸ Lembremos que a elaboração e o custeio do projeto econômico-técnico-administrativo-financeiro, cabia à parte interessada, isto é, o empresário. Ao Banco cabia analisá-lo para então decidir sobre a aprovação ou não dos benefícios.

regras de mercado), verificando a rentabilidade dos projetos, exigindo garantias, etc. Enquanto a primeira característica privilegiava o fornecimento de vantagens públicas para facilitar o desenvolvimento econômico, a segunda procurava erigir constrangimentos institucionais para suspender a distribuição indiscriminada de benefícios estatais aos empresários, a fim de não comprometer antes a instituição (agora civilmente responsável por seus atos como empresa pública), depois a própria política pública. Não podemos deixar de notar o contraste com a CODEPAR, que privilegiava o investimento na pequena e média empresa, aplicações estas que eram de baixa rentabilidade financeira, quando não desastrosas.

Uma tentativa de harmonizar esta contradição foi escolher investir na atração, instalação e manutenção de empresas de grande capital, no Paraná. Estas empresas possuíam a vantagem, do ponto de vista do BADEP, de terem gerentes e técnicos hábeis em conduzir negócios. Como geralmente constituíam oligopólios o retorno do investimento era mais seguro. À isso, adicionamos o detalhe de que na década de 1970 houve uma progressiva alteração na composição dos recursos do Banco: enquanto até o final da década de 1960 eram compostos por capitais da própria Instituição e do FDE, a partir dos anos 70 passa a ser formado predominantemente pelos repasses nacionais (BNDE) e de empréstimos internacionais. Isto se faz importante porque os recursos provenientes dessas duas últimas fontes eram obtidos em nome do próprio Banco. Portanto, era dívida futura contraída em nome do próprio BADEP. Daí a necessidade sentida pelo corpo técnico do Banco, de adotar uma lógica contábil para reger as operações. Por isso a contradição em que o banco foi concebido seria pacificada, ao menos momentaneamente, se este operasse principalmente com o grande capital (fosse nacional, fosse estrangeiro). Contudo, como os

técnicos ainda estavam imbuídos da cultura regionalista-desenvolvimentista, o Badep não deixou de se preocupar com a pequena e média. Geralmente constituída por capitais locais, essas empresas eram administradas de forma tradicional, portanto, incompatível com o novo modelo de desenvolvimento econômico adotado, que requeria modernização administrativa, tecnológica e financeira. Este empresariado tradicional paranaense se mostrava bastante resistente a qualquer medida modernizante que viesse alterar sua conduta padrão.

Neste ponto, portanto, mais uma vez a contradição era aberta e operante. Enquanto instituição constitutiva da ossatura material do Estado devia executar a política governamental de fomentar a modernização das empresas locais para prepará-las para a competição. Porém, enquanto instituição que, por lei, estava determinada a comportar-se como empresa privada (inclusive podendo sofrer as mesmas sanções que elas) via demasiado risco em aplicar seu capital nessas pequenas e médias empresas de administração tradicional.

Assim, pressionada de um lado pela tarefa de realizar o desenvolvimento do Paraná via distribuição de vantagens financeiras públicas ao setor privado, e de outro, pela necessidade de evitar que esta distribuição fosse infrutífera (fornecendo benefícios públicos a administradores incompetentes ou aventureiros oportunistas ávidos de renda fácil, por exemplo), a burocracia do BADEP procurou levantar barreiras institucionais que tentavam “infiltrar” ou reter os riscos ao capital do Banco. Iniciativas nascidas do próprio corpo de técnicos possibilitaram erigir desses filtros institucionais.

Em 1971, por exemplo, durante um Congresso de Bancos de Desenvolvimento, um então obscuro técnico do corpo burocrático do BADEP, Luiz Antonio Fayet (mais tarde

professor da UFPR e Secretário de Estado) apresentou um documento próprio, ou seja, um trabalho pessoal que trazia a inscrição “as opiniões aqui expressas não representa necessariamente pontos de vista do BADEP”¹⁵⁹. Portanto, uma iniciativa individual de um membro do corpo de funcionários permanentes.

O referido estudo começa por alertar para a importância de se pensar em soluções para o problema da “deficiência de gestão” dos empreendimentos financiados.

“O presente trabalho não revela nenhuma observação ou fato inéditos. A intenção é a de aproveitar a oportunidade de uma reunião de BD’s, para provocar a busca de uma sistemática de ação a nível global para uma problemática que compromete, parte de um gigantesco esforço nacional pelo desenvolvimento. Trabalhar pelo desenvolvimento econômico é tarefa complexa, sendo que à medida que sucessos vão sendo obtidos, essa complexidade aumenta, pela alteração natural da sua própria problemática. Podemos observar hoje, por exemplo, que dois grandes problemas básicos de ontem – estruturação dos organismos de fomento e disponibilidade de recursos financeiros – já estão razoavelmente equacionados a nível nacional”(FAYET, 1971: 01818).

Notamos a relevância que o técnico dá à gestão. Esta estava no mesmo nível que a falta de instituições para financiar o desenvolvimento e da falta de recursos para fazê-lo. Solucionadas estas duas questões ainda durante a década de 1960. Agora, nos anos de 1970, outro problema da mesma monta ameaçava o desenvolvimento. Interessante percebermos como funcionário entende o desenvolvimento de forma a interpretá-lo como um constante desafio às condições imaturas apresentadas pelo capitalismo brasileiro. Segundo o estudo, a

¹⁵⁹ FAYET, Luiz Antônio. **A Necessidade do Estabelecimento de um Programa Nacional de Assistência Técnica sobre Gestão de Empresas de Pequeno e Médio Portes**, 1971, 05p.

fixação no problema da “GESTÃO EMPRESARIAL” era fruto de “uma experiência de mais de nove anos, do BADEP (ex-CODEPAR), que como pioneiro em sua atividade, acumulou uma série de constatações importantes para a comunidade dos BD’s”. Além desse diagnóstico, o autor do trabalho se apoiava numa pesquisa realizada para determinar as “causas de insucessos de empreendimentos estimulados nesses nove anos ...”.

CAUSAS INICIAIS DE INSUCESSOS¹⁶⁰

CAUSAS	Nº DE EMPRESAS	PERCENTUAL
Diversas	02	2,22%
Mercado	09	10,00%
Escala	08	8,88%
Tecnologia	05	5,55%
Comercialização	04	4,44%
Incapacidade Tecnológica	03	3,33%
Fraudes	05	5,55%
Incapacidade Financeira	23	25,55%
Incapacidade Administrativa	35	38,88%

O autor do trabalho mencionava o fato dessa estatística ter objetivo de mostrar a causa inicial, pois “via de regra, um fato gera desdobramento de outra natureza na empresa”. A partir dessa pesquisa o BADEP, segundo o trabalho citado, procurou aplicar remédios principalmente nos novos financiamentos contratados. Assim, “para novos

¹⁶⁰ Idem, p. 01818-01819. Apesar da relação possuir um erro visível (provavelmente a causa “fraudes” tenha sido 1 único caso, portanto, 1,15% das 90 empresas pesquisadas) permite-nos ter uma idéia dos principais impedimentos à concretização de uma política de fortalecimento da pequena e média empresa nacional. Ver Fayet (1971).

empreendimentos, observamos que através da evolução dos métodos de análise de projetos e de contratação de operações, foram evitados quase todos os problemas que atingiam as empresas”. Portanto, enquanto a CODEPAR (mais voltada para o financiamento da infraestrutura do setor público) não possuía métodos de análises de projetos mais rigorosos ou regras de contratação de operações mais inflexíveis, o BADEP (que tinha a função de fomentar os negócios da iniciativa privada) nasceu com a preocupação de erigir os constrangimentos institucionais voltados para minimizar os desperdícios das vantagens públicas e maximizar a eficiência da política governamental. O mais importante, aqui, é constatar que muitos desses constrangimentos institucionais foram criados pela solicitude dos próprios técnicos do Banco, dos quais grande parte era de funcionários permanentes da CODEPAR.

Todo esse esforço do BADEP, relata o estudo, minimizou a maior parte daquelas causas iniciais que frustravam a política pública sem, contudo, apresentar resultados satisfatórios quanto à “gestão empresarial” . Em outras palavras, a incapacidade administrativa dos empresários (principalmente, do pequeno e médio capital), a grande causa de desperdício dos benefícios governamentais e, evidentemente, de frustração da política de desenvolvimento. Muitas empresas financiadas entravam em dificuldades simplesmente porque os empresários não conheciam o funcionamento, o *modus operandi*, das complexas relações capitalistas que se tornavam realidade no Paraná. Questões de qualidade, concorrência, planejamento e marketing eram absolutamente novas para os empreendedores tradicionais. Quando esses mutuários entravam em dificuldades, segundo o autor do estudo, o BADEP bem que tentava algumas soluções de fortalecimento financeiro das empresas, tais como: participações acionárias, reforços de financiamentos,

inclusão de novos sócios, venda, etc. Na visão do técnico do Banco, porém, apesar de certos entraves terem sido removidos por algum tipo de “solução bancária favorável”, no nível regional,

“Entretanto é provável que isto não seja uma verdade a nível nacional. Além disso, a formação de novos valores e o estímulo ao espírito empreendedor local não estarão sendo obtidos, e esta é uma das mais importantes e difíceis tarefas, das que cabem às instituições de fomento. Observamos também que em certos setores de atividade (têxtil, óleos vegetais, frigoríficos), há relativa facilidade na adoção dos corretivos anteriormente apontados. Mas em outros (metalurgia, manufaturas diversas) o fato não se repete. Paralelamente encontramos casos de empreendimentos que não chegam a constituir-se em insucessos, mas também não atingem a plenitude de suas potencialidades, resultando num ônus social. Assim, evidencia-se a importância da problemática de ‘gestão empresarial’ no interrelacionamento com os objetivos dos BD’s. Deflagramos algumas tentativas no sentido de superar os problemas de gestão, através da contratação direta pelo Banco de empresas consultoras e de consultores autônomos. Financiamos a contratação da consultoria pelos próprios mutuários. Só obtivemos resultados positivos em alguns dos casos de consultores autônomos. As empresas de consultoria, constituíram-se numa experiência negativa e, além disso, observamos que o custo da assessoria para empresas pequeno e médio porte é muitas vezes insustentável e assim inexecutável. Constatamos também que nesses tipos de empresas é comum o empresário dominar as técnicas de produção, mas desconhecer os mais elementares princípios de administração. Numa última etapa, tentamos proceder, com os próprios meios técnicos do Banco, a uma tentativa de formação do referido nível empresarial. Entretanto, sentimos a falta de uma metodologia e de um ‘know-how’, que permitissem um bom rendimento de conjunto. A partir dessa última tentativa, reexaminamos este tema, anotando que se trata de problema comum a diversos BD’s e cuja solução é de interesse nacional, sendo que ela poderia ser tentada a partir da ação conjunta dos BD’s e uma instituição federal, a qual se encarregaria de prover a metodologia

e ‘know-how’ necessários, enquanto os BD’s efetuariam a execução à nível nacional” (p. 01820).

Apesar de longa, e cansativa, esta citação ilustra bem a luta empreendida pelos burocratas do BADEP para conseguirem se equilibrar sobre as duas forças contraditórias que operavam a Instituição. Importa-nos fazer algumas observações sobre as idéias do técnico do Banco, expostas acima. Em primeiro lugar, é evidente que os funcionários de carreira do BADEP viam-se, e por extensão a instituição, como aquilo que Martins (1985) chamou “demiurgos do empresariado nacional”. Aqui, porém num sentido muito mais profundo: os agentes do Banco se viam portadores da tarefa de criar o empresariado capitalista moderno. Tratava-se, então, de ensiná-los a serem empresários, de torná-los *realmente* capitalistas. Em segundo lugar, notemos que apesar do Governo Federal fornecer a metodologia de trabalho (talvez via BNDE), sua execução caberia exclusivamente aos bancos de desenvolvimento. Mais uma vez a Instituição defende seus interesses usando como vetor a busca de eficiência para a política pública. Em terceiro lugar, está presente a noção de que ineficiência empresarial acarretaria “ônus social”. Até mesmo determinados empresários que tivessem recebido benefícios públicos sem, necessariamente, terem causado prejuízos ao governo, ainda assim, geravam custos sociais (pois seus empreendimentos não atingiam a “plenitude das suas potencialidades”). Ou seja, não criavam todos os empregos que podiam criar, não geravam todos os impostos que podiam gerar, nem exportavam (para outros estados ou estrangeiro) tudo o que podiam exportar.

Vemos, portanto, a intensidade do controle que o BADEP conseguiu constituir sobre o empresariado, pelo menos durante a década de 1970. Não se tratava de financiar ou fomentar quem tinha “espírito empreendedor” e que quisesse constituir para o

desenvolvimento regional. Mas, tratava-se de induzir os empresários a agirem de um determinado modo, de conduzir o desenvolvimento para um certo rumo. Tudo isso implicava em transformar primeiro o empresariado depois, e em decorrência disso, a economia.

Preocupações parecidas com estas, evidenciadas neste estudo apresentado pelo técnico do BADEP ao Congresso de Bancos de Desenvolvimento, podemos encontrar nas chamadas Normas de Controle¹⁶¹. Através delas o Banco procurou coibir os oportunistas aplicadores de fraudes e os aventureiros irresponsáveis, criando uma teia de constrangimentos institucionais que retinha qualquer ação que não fosse fundamentada no compromisso (com o desenvolvimento) e na transparência. Por essas normas o BADEP se reservava o direito de financiar apenas parcela dos empreendimentos (dependendo da categoria em que este se enquadrava, até 70%). Este percentual de participação do Banco nos empreendimentos era fixado com base na análise do projeto econômico-administrativo-técnico-financeiro. No caso de ocorrer aumento, após a aprovação do projeto e fixação do percentual de participação, do preço de materiais ou maquinários o Banco não se obrigava a rever os percentuais de participação para incorporar os novos custos. Entretanto, se por qualquer motivo as empresas viessem a obter bens ou mão de obra à custos inferiores aqueles declarados no orçamento do projeto, o BADEP poderia reduzir o valor de seu crédito até o índice proporcional de sua participação no empreendimento.

Após a análise do projeto, os técnicos do Departamento de Controle do BADEP elaboravam um documento chamado “orçamento” que era dividido em duas partes: o

¹⁶¹ BADEP. **Normas de Controle**. 1982. No subtítulo deste documento há a seguinte informação: “Normas de Controle a que estão sujeitas as operações financeiras realizadas pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná S.A. – BADEP, conforme decisão da Diretoria em reuniões de 24 de março de 1970 e 28 abril de 1975”. É, portanto, um conjunto de regras que sofria constantes atualizações.

cronograma financeiro e o cronograma físico. O primeiro, dizia respeito à aplicação dos recursos financeiros pela mutuária, o segundo determinava quando, quanto e quais recursos materiais seriam implementados no empreendimento. Portanto, era o Banco que determinava qual o percentual do investimento seria implantado em cada tempo determinado. Este documento, o “orçamento”, tornava-se (na nossa ótica) o documento mais importante tanto após aprovação do projeto quanto na implementação. Pois era com base neste que os técnicos do banco exerciam o controle sobre as aplicações. As liberações parceladas de créditos obedeciam a cinco procedimentos básicos:

1 – Cada parcela era depositada pelo Banco numa conta de empresa (mas vinculada ao BADEP), que era aberta em agência do BANESTADO S/A;

2 – No tocante ao cálculo de encargos, era considerada liberada a parcela a partir da data do depósito na conta acima referida;

3 – Caso o empresário quisesse movimentar os valores depositados pelo BADEP nesta conta, esta movimentação devia ser precedida da apresentação e aprovação, por parte do Banco, de uma programação de dispêndios correspondentes a cada desembolso pretendidos;

4 – Daquele cronograma de aplicação de recursos contidos no “orçamento”, o BADEP só liberava a parcela de crédito dentro do percentual de sua participação no empreendimento, devendo o empresário completar com recursos próprios.

5 – A liberação de qualquer saque somente ocorria após ser integralmente comprovada a aplicação dos recursos compreendidos na liberação anterior, com base nos cronogramas elaborados pelos técnicos do Banco.

Notemos bem o grau de controle que o BADEP exercia sobre esta parcela do empresariado que usava os incentivos públicos. Tal controle não era exercido somente sobre as parcelas de recursos que o Estado fornecia em forma de financiamento. A partir deste controle (isto é, de bens públicos incorporados ou embutidos momentaneamente à propriedade privada capitalista) o BADEP, conseguia também fiscalizar, e superintender, a organização e direção de todo o conjunto dos meios de produção de um indivíduo ou de um grupo.

Em virtude disto, a execução dos projetos e aplicação dos fundos fornecidos pelo BADEP eram por ele mesmo fiscalizados. Neste caso as empresas viam-se obrigadas a permitir e facilitar aos funcionários do banco, ou peritos por ele contratados, o livre acesso às obras e instalações. Além disso, deviam autorizar o BADEP acompanhar a execução das obras e serviços, tais como: instalação de materiais e equipamentos encomendados, *prova e ensaio* desses materiais e equipamentos, bem como suas entregas.

“A fiscalização do BADEP tem por finalidade a verificação da boa aplicação do crédito, não criando, todavia, responsabilidade para este pelos vícios ou defeitos dos materiais e equipamentos, nem eximindo as empresas financiadas da obrigação de fiscalizar diligentemente a execução do empreendimento” (p. 02).

Ora, sabemos que o Banco sempre possuía uma cota de participação nos investimentos. Contudo, sua fiscalização não se dava sobre uma cota determinada, mas sobre o empreendimento total. Por menor que fosse seu percentual de participação, a Instituição se reservava o direito de controlar todas as aplicações dos recursos para proteger

sua cota. Porém, ao fazê-lo, exercia controle também sobre o capital privado. Deste modo, controlar a confecção das obras, a instalação dos equipamentos e, principalmente, sua entrega, era uma forma de exigir o comprometimento dos empresários para com a causa da modernização econômica. Com isso tentava-se coibir discrepâncias entre o projeto de investimento apresentado e a execução. Pois, no primeiro, o empresário oportunista poderia alegar necessidade de dinheiro para a compra de máquinas novas e de alta tecnologia que garantiria a empresa poder de competitividade no mercado, na segunda, ele poderia comprar e instalar máquinas usadas e obsoletas (portanto, causando prejuízos sócio-econômicos ao Paraná) e embolsar parte do dinheiro liberado pelo BADEP para compra de equipamentos novos (portanto, com prejuízo para as contas oficiais). Tal fiscalização se fazia necessária, portanto, para exigir fidelidade do empresariado ao projeto de modernização econômica do Estado e para evitar a dilapidação dos cofres do Banco por aventureiros oportunistas. Dentro desta visão de compromisso encontra-se a determinação de que todos os diretores, principais acionistas ou cotistas das empresas beneficiadas que assinassem os contratos ou títulos representativos da dívida assumida, ficassem obrigados a não transferir a terceiros a participação que detinham no capital das beneficiadas, “sem o expresse consentimento do BADEP”. A violação dessa determinação sujeitava a pessoa a multa contratual de 10% do valor do crédito aberto.

Depois da implementação do investimento a empresa tinha um período de carência para começar a saldar a dívida com o Banco. Porém, o controle deste sobre o empreendimento não cessava por aí, ele persistia até a liquidação da dívida. O tempo total

de controle durava, em média, 5 anos, caso não sofresse o embargo de recursos por parte do BADEP ou até mesmo a interrupção da operação¹⁶².

Assim, até o pagamento final da dívida contraída, a empresa devia cumprir certas exigências como:.

1 – Manter, enquanto durasse o contrato, e em local escolhido pelo BADEP, painéis indicando a participação do Banco no empreendimento;

2 – Manter os respectivos departamentos do banco informados sobre a situação financeira, técnica, econômica e administrativa, assim como, responder (por escrito) a qualquer solicitação de informações a esse respeito, num prazo de quinze dias;

3 –Fornecer mensalmente ao Banco copia de seus balancetes (assinados pelos responsáveis), juntamente com demonstrativos que discriminasse a produção e os faturamentos, além de encaminhar anualmente o balanço e a conta de perdas e lucros;

4 – Recepcionar “os funcionários do BADEP (ou peritos por ele contratados) incumbidos de fiscalizar a contabilidade, fornecendo informações contábeis, tais como: livros, papéis e registros necessários para qualquer avaliação, inclusive a conferência de documentos fundamentadores dos lançamentos”;

5 – Qualquer alteração na composição de diretoria da empresa devia ser comunicada ao Banco com antecedência mínima de 15 dias;

¹⁶² O item 7º das Normas de Controle, rezava: “o BADEP poderá, também, recusar ou suspender a utilização de recursos: a) se as empresas beneficiadas deixarem de cumprir quaisquer obrigações previstas no contrato, nos títulos representativos da dívida, nestas Normas de Controle ou em documentos afins; b) se as obras, serviços, materiais ou equipamentos vierem a ser realizados ou adquiridos com a omissão das condições previstas no projeto aprovado, ou em desacordo com ele; c) se ocorrer atraso financeiro ou material, relativamente aos Cronogramas Financeiro e Físico, constantes do Orçamento”.

6 – Ficava impedida de transferir a localização das máquinas equipamentos instalados, sem prévia e expressa autorização do BADEP.

Portanto, após a implementação do investimento iniciava-se aquilo que os técnicos chamavam de “acompanhamento”. Tratava-se do momento de “cuidar” (isto é, controlar) dos empreendimentos financiados para ter certeza de que o investimento daria o retorno sócio-econômico esperado (empregos, crescimento, modernização tecnológica, competitividade econômica, etc), além é claro, do retorno financeiro do investimento. Por isso o item 12 das normas de controle rezava que as empresas deveriam:

“Atender a qualquer tempo e prontamente, tendo em vista a necessidade de garantir um padrão operacional rentável e eficiente, as recomendações do BADEP, quanto à realização de estudos e análises técnicas, e executar as medidas que forem estabelecidas de comum acordo, no sentido de aumentar a eficiência administrativa e os índices de produtividades” (p. 03).

Como a relação BADEP/empresa tornava-se duradoura, pois os prazos de pagamento eram extensos, então o Banco tinha bastante tempo para procurar impor um certo padrão de conduta às empresas sobre seu controle. Esta conduta não dizia respeito apenas à produção, contabilidade, enfim, aos negócios de forma geral. Os técnicos do Banco usavam este tempo para tentar mudar hábitos tradicionais dos empresários tornando-os mais próximos daquilo que imaginavam ser o “empresário moderno”. Tratava-se, portanto, de impor novos valores ao empresariado paranaense. Essa nova cultura, cria-se, tornaria não só o empreendedor mais moderno, mas também o trabalho mais eficiente. Pois a modernização econômica dependia também de uma infinidade de outras coisas que iam

do aperfeiçoamento da exploração e do tratamento dispensado à mão-de-obra até a estética das instalações físicas da empresa. Por isso o parágrafo “h” do item 12, das normas de controle, dizia que a empresa financiada deveria se comprometer em ...

“... criar condições de higiene, segurança e bem-estar dos seus empregados, observando especialmente os seguintes itens: iluminação adequada; local apropriado para as refeições; bebedouros com água potável; instalações sanitárias, na proporção de uma para cada grupo de vinte operários; fornecimento obrigatório de macacões ou uniformes a todos os operários; conservação do local de trabalho em estado de limpeza, a manutenção de todo o espaço de terreno não utilizado na atividade da indústria, limpo e ajardinado”¹⁶³

Vemos, assim, que o BADEP usava seu poder de controle sobre as empresas mutualistas para impor uma nova cultura empresarial, que deveria alterar os costumes tradicionais, adotando modelos de conduta capazes de mudar não somente a produção mas também todo o sistema de relações que havia em torno dela.

Para orientar essas equipes de controle o Banco possuía um conjunto de regras que orientavam o acompanhamento das empresas financiadas. O trabalho de acompanhamento não era simples. Muitas eram as tarefas dos técnicos incumbidos deste controle. Dentre tais incumbências havia a de classificar as empresas por graus de risco, que podiam ser pequeno (A), médio (B) e grande (C)¹⁶⁴. Este trabalho era feito quase que exclusivamente *in loco*. Havia uma infinidade de fichas que compunham o Relatório

¹⁶³ BADEP. **Normas de Controle**, 1975, p. 03.

¹⁶⁴ BADEP. **Manual de Acompanhamento**, 1982.

Trimestral de cada empresa. Se esta apresentasse pequeno grau de risco então as visitas podiam deixar de ser trimestrais, adotando uma periodicidade maior.

O Relatório Trimestral de Fiscalização¹⁶⁵, por exemplo, devia conter uma infinidade de dados que, no Banco, eram analisados para compor um quadro situacional da empresa. As principais informações coletadas eram: discriminação dos bens financiados; valor total de cada item financiado; data, valor e porcentagem referente a previsão e realização do investimento financeiro e físico; valor da porcentagem representativa ao avanço ou atraso do investimento global financeiro e físico; saldo devedor do mutuário e o valor das garantias necessárias; discriminação dos bens entregues e o respectivo valor; informação sobre o estado de conservação dos bens dados em garantia; indicar a localização dos bens dados em garantia; valor do *superávit* ou *déficit* das garantias entregues e respectivo coeficiente das garantias; informações sobre o cumprimento ou não de cláusulas contratuais sobre o aumento de capital; situação do mutuário sobre obrigações, legais, fiscais, trabalhistas e previdenciárias; além de dados referentes aos seguros das garantias dadas pelo mutuário.

Como dissemos, todas essas informações eram coletadas *in loco*, pois muitos desses dados eram complexos ou preciosos demais para serem fornecidos pelo próprio empresário. Verificamos, mais uma vez, outra estratégia do BADEP para mudar as atitudes dos empresários. Qualquer empresário que decidisse negociar com o Banco teria que estar disposto a cumprir tanto o que foi acordado com relação ao próprio empreendimento, como no que se referia às obrigações trabalhistas, fiscais, previdenciárias, entre outras atitudes que se pretendia embutir como sendo inexorável dentro da nova cultura empresarial.

¹⁶⁵ BADEP. **Manual do Sistema de Controle**, 1978.

Dissemos que o controle também atingia a produção. O principal instrumento institucional dos técnicos para este fim era chamado Formulário de Acompanhamento de Retorno de Aplicações¹⁶⁶. Também era preenchido durante o trabalho “de campo” feito pelos técnicos, que deviam obter as seguintes informações, entre outras: data e valores “em cruzeiros” dos débitos vencidos e os vincendos; local com numeração referente a cada semana do mês em que estava sendo acompanhada a empresa mutuarria; registro das providências com relação às irregularidades detectadas sobre a empresa em estudo dentro de cada semana.

Vemos que a atividade de acompanhamento era contínua e bastante rigorosa. Depois de coletados, os dados eram analisados por especialistas do Banco. Esta análise dava origem a outros dados, agora resultados das interpretações feitas pelo corpo de funcionários especializados. De todas as informações as mais importantes eram as que diziam respeito ao cotejo do percentual da situação físico-financeira prevista no projeto e aquilo que era observado *in loco*. Qualquer descompasso negativo entre o cronograma de desenvolvimento da empresa e seu desenvolvimento efetivo era motivo para alarme. Diminuíam a periodicidade das visitas à empresa e realizavam-se diagnósticos mais pormenorizados.

Qual a efetividade deste controle? Ora, pensamos já ter respondido pelo menos parte desta indagação quando procuramos mostrar, anteriormente, a eficácia econômica das políticas do BADEP, notadamente durante a década de 70. Dificilmente uma política da envergadura dessa que o Banco encabeçou teria tanta eficiência se valendo apenas da boa vontade estatal. Admitimos que o sucesso dessa política de modernização econômica

¹⁶⁶ Idem.

também se deveu à uma certa rigidez contábil, por parte do BADEP, que procurava impor uma determinada conduta-padrão que, pensava-se, ser mais propícia ao (ou compatível com) o desenvolvimento econômico do Paraná.

O controle cabia ao corpo burocrático do Banco, mas as principais decisões estava à cargo de um órgão da Instituição que, embora orgânico à ela, por sua própria natureza tinha uma atuação e posição um tanto quanto deslocada do restante dos Departamentos. Por isso não a mencionamos no capítulo que tratou da organização do Banco em si. Tratava-se do Conselho de Investimentos (C. I.). De acordo com os Estatutos Sociais¹⁶⁷ do Banco, o C.I. era constituído: pelos três Diretores do Banco; por um representante do Governador do Estado; por um representante da Diretoria do Banco do Estado do Paraná S. A., por ela indicado; pelo Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura; por um membro e seu suplente, indicados pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná; por um membro efetivo e seu suplente, indicados pela Universidade Federal do Paraná; por um membro efetivo e seu suplente, indicados pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná. O C.I. deveria se reunir pelo menos duas vezes por mês¹⁶⁸. Várias eram as suas funções. Entre elas:

- Recomendar prioridades setoriais e regionais de financiamentos e investimentos, de acordo com as necessidades da economia paranaense;
- Examinar operações financeiras superiores a 1.000 (mil) salários mínimos da região de Curitiba, aprovados pela Diretoria;

¹⁶⁷ BADEP. **Estatutos Sociais**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 09, nov. – dez., 1968, p. 50-52.

¹⁶⁸ A julgar pela Atas das Reuniões do Conselho de Investimentos, os conselheiros se reuniam, em média, pelo menos 4 (quatro) vezes por mês.

- Tomar conhecimento prévio da contratação de financiamentos no país e no exterior, antes de submeter os projetos respectivos à Assembléia Geral;
- Tomar conhecimento prévio da prestação de garantias em nome do Banco e do FDE;
- Examinar a conveniência da criação de empresas.

Seus membros não eram fixos, como os funcionários permanentes do Banco. Entretanto a assiduidade era uma característica marcante entre eles. A maior parte dos financiamentos contratados junto ao BADEP, passava pelas reuniões do C.I. Qual era, portanto, o grau de comprometimento deste Conselho com aquela lógica contábil que pautava as relações entre burocracia e empresariado?

Mediante a verificação que fizemos nas atas produzidas pelas reuniões do Conselho de Investimentos pudemos perceber um notável alinhamento, pelo menos durante a maior parte da existência do Banco, dos seus membros com as determinações e pareceres dos técnicos e burocratas da Instituição. Estes documentos deixam transparecer um notável comprometimento com o desenvolvimento econômico e com a repressão aos investidores oportunistas dispostos a usar os benefícios públicos sem, contudo, se comprometerem com o projeto de modernização das atividades capitalistas.

Em 1968, no primeiro mês de atividade da Instituição enquanto banco de desenvolvimento, o C.I. recebeu um parecer do Departamento de Operações sobre o pedido de cooperação financeira solicitado pela S. A. Indústrias Reunidas Matarazzo. Esta pretendia desativar uma unidade do Estado de São Paulo e transferi-la para o município de Umuarama – PR (tendo em vista as vantagens que o Governo deste Estado oferecia). O

referido parecer dos técnicos do Banco contemplava principalmente uma avaliação dos equipamentos que seriam transferidos. Com base nele o C.I. tomou as seguintes decisões:

“1) autorizar, em princípio, a continuidade dos estudos técnicos, mediante projeto, ressalvada a possibilidade de oportuno reexame desta deliberação; 2) exigir que a proponente – de formal e irrevogável – se comprometa desde já, a construir em tempo que será determinado pela análise técnica, econômica e financeira, uma unidade industrial completa que compreenda e integre desde o setor de descaroçamento de algodão até o de refino e embalagem de óleo; 3) determinar que tal condição conte expressamente de cláusula contratual de instrumento de abertura de crédito que eventualmente venha a ser celebrado, devendo ser assegurado o seu cumprimento com os recursos legais, cabíveis; 4) determinar, quando da elaboração do parecer conclusivo, nova verificação técnica que defina com maior detalhamento a capacidade de processamento das máquinas, ora em recuperação, confrontando-a com os outros equipamentos mais modernos, e diagnosticando sua capacidade competitiva”¹⁶⁹.

Fica, portanto, evidente este alinhamento com as decisões e recomendações do corpo técnico. Estas, quase sempre, geravam outros estudos mediante pareceres e recomendações de estudos anteriores. Assim, era comum esta “possibilidade de oportuno reexame” das deliberações, caso as empresas não obedecessem às recomendações. Outra observação importante se refere ao fato dos técnicos realizarem os trabalhos de inspeção e análise dos equipamentos. Uma tal tarefa só podia ser realizada, como dissemos anteriormente, *in loco*. Isto demonstra que as regras que analisamos anteriormente não existiam apenas *pro forma*. Também pudemos ver que o C.I., seguindo recomendações técnicas, tinha autoridade e autonomia suficiente para fazer exigências às empresas

¹⁶⁹ BADEP. Ata da 276ª Reunião do Conselho de Investimentos, 12 de dezembro de 1968, p. 33.

candidatas à fruição dos benefícios públicos. Finalmente, façamos atenção à imposição de condições que forçavam o empreendedor à um comprometimento com a modernização econômica, neste caso pela competitividade.

O C.I., mediante análise de um pedido da mutuária, podia deliberar certas vantagens adicionais que fugiam às recomendações legais do próprio Banco. Foi o que houve quando, com base num parecer conclusivo do Departamento de Análise de Projetos, foi examinado e aprovado um financiamento para inversões fixas, à mutuária Placas do Paraná S. A. Esta operação tinha, contudo, uma vantagem a mais:

“Foi autorizado, para o caso específico, que os limites de financiamento em questão ultrapassem os previstos pelo Regulamento Geral de Operações, para liberação num único exercício. Entre as condições contratuais previstas no mencionado documento, deverá ser incluída a exigência de prévia aplicação e comprovação perante este Estabelecimento, da participação própria dos montantes previstos no cronograma de usos e fontes de recursos, para posterior liberação da parcela correspondente ao Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A.”¹⁷⁰.

Em contrapartida ao benefício recebido (isto é, à liberação do crédito integral num único exercício), a empresa deveria primeiro aplicar sua cota de participação no investimento, para então o BADEP liberar os recursos acordados. Contudo, as vezes podia acontecer de certos empreendimentos entrarem em dificuldades por causa das pesadas exigências do Banco. Certa vez este liberou um financiamento à mutuária STAMP – Estampados Metalúrgicos do Paraná S.A., para “ressarcir a mencionada empresa, de investimentos que comprometeram seu capital de giro”. Em outros termos, num

¹⁷⁰ BADEP. **Ata da 278ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 09 de janeiro de 1969, p. 36-38.

financiamento anterior o BADEP havia exigido que a empresa participasse do investimento com uma cota tão elevada (para ter garantia de que a empresa estaria comprometida) que chegara a comprometer o próprio funcionamento do empreendimento. Como expediente para injetar mais dinheiro na empresa e redesenhar seu modelo administrativo, o Banco intermediou um acordo em que a Construtora Bandeirante de Estradas S.A. assumia o controle acionário da empresa STAMP. Neste caso, o Banco exigiu garantias reais, da construtora, para os financiamentos anteriores e atuais à empresa STAMP, em valores que correspondessem, no mínimo, ao coeficiente superior a 1 (um)¹⁷¹.

Mais comum, porém, era o BADEP dispensar um tratamento mais rigoroso às empresas. Principalmente quando o *feeling* dos técnicos alertava para algum tipo de descomprometimento por parte dos empresários. Assim, no princípio de 1969, a mutuária Comércio e Indústria Rondonense de Óleos S.A. – CIROSA Exportação e Importação, de Marechal Cândido Rondon, enviou ao Banco uma solicitação com vários itens:

- A. Concordância deste com a nova composição dos quadros administrativos da empresa;
- B. Liberação do saldo de NCr\$ 334.000,00 do financiamento anteriormente concedido e contratado;
- C. Novo pedido de crédito, no montante de NCr\$ 176.000,00 para complementar recursos para suas instalações;
- D. Reescalonamento dos débitos anteriores para dois anos de carência e cinco de amortização.

¹⁷¹ BADEP. Ata da 280ª Reunião do Conselho de Investimentos, 13 de fevereiro de 1969, p. 43-46.

Depois de analisarem tal pedido os conselheiros resolveram, com base nos relatórios de acompanhamento elaborados pelos técnicos da Instituição, “negar a possibilidade de atendimento as várias solicitações antes referidas”, exceto a parcela de financiamento já contratado¹⁷².

Podemos notar, portanto, que as normas que analisamos anteriormente não existiam apenas *pro forma*. Os relatórios de acompanhamento, os estudos de viabilidade, os levantamentos técnicos das empresas, etc., parecem ter sido cumpridos à risca. Quando um empreendimento, a partir dos relatórios técnicos, apresentava situação de risco, o BADEP passava a realizar um acompanhamento mais implacável.

“... foi examinado e aprovado em seus preciosos termos o parecer nº 02/69 do Setor de Assistência do Departamento de Controle e Assistência, documento em que é apreciada a atuação da mutuarista Industrial Trator Paraná Ltda (Curitiba) tendo sido homologadas as sugestões no item 8.1., alínea a e m, visando a renovação de todos os contratos anteriormente celebrados e estabelecendo a efetivação de rigoroso controle da empresa por Departamento competente deste Banco”¹⁷³.

Como podemos perceber a maior parte das recomendações vindas dos técnicos era acatada com presteza pelo C.I. Obviamente não estamos defendendo que sempre foi assim ou que os conselheiros ou burocratas nunca tomaram decisões obscuras. Estamos afirmando que a maioria das decisões tomadas pelos agentes do Banco, durante a década de 70, foi pautada por critérios técnicos e por uma cultura de comprometimento com o desenvolvimento econômico estadual.

¹⁷² BADEP. **Ata da 282ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 13 de março de 1969, p. 51-54.

¹⁷³ Idem.

É gritante o apego que os operadores do BADEP tinham às regras de operações. Qualquer pedido de financiamento que não obedecesse ao formato padrão ou que não contivesse as informações exigidas era prontamente recusado. O C.I., em 1969, recusou um pedido de financiamento para “capital de trabalho de produção”, formulado pela IOSSA – Indústria de Óleos Sudoeste S.A. sem, contudo, “prejuízo de futura apreciação de novas solicitações, desde que apoiadas em condições e justificativas adequadas”¹⁷⁴. O rigoroso cumprimento das exigências, normas e procedimentos eram impressionantes¹⁷⁵.

À exemplo do que abordamos anteriormente, o C.I. não sentia o menor constrangimento em exigir das mutuiárias, quando necessário, a alteração da sua forma de conduta, a adoção de novos princípios, em fim, a absorção de uma nova cultura empresarial. Tanto os técnicos do Banco quanto os conselheiros do C.I. pareciam saber manejar bem os recursos de poder que dispunham para realizá-lo. Quando a mutuiária PASA – Papéis Apucarantina S.A., de Londrina, solicitou um novo financiamento para complementação de um projeto industrial referente à produção de papelão “calandrado à quente”, o BADEP vinculou a aprovação ao cumprimento das seguintes condições:

“1- Pagamento dos débitos vencidos, antes da assinatura do novo contrato de financiamento; 2- Antes da liberação da primeira parcela do financiamento, as antecipações relativas à participação própria do plano, deverão estar retificadas com o visto do Departamento de Controle e Assistência do BADEP; 3- Elevação do capital social por parte da mutuiária em – no mínimo – NCr\$ 108.000,00, referentes à participação própria no

¹⁷⁴ BADEP. **Ata da 285ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 17 de abril de 1969, p. 57-60.

¹⁷⁵ Na mesma ata, anteriormente citada, contém uma decisão dentro do cumprimento das normas que regiam as relações do Banco com os mutuários (ver item 6, da p. , do presente trabalho): “Nos precisos termos do parecer nº 102/69 do Departamento de Controle e Assistência, foi autorizada a transferência do conjunto industrial de propriedade da mutuiária ALBA S.A. – Indústria de Tecidos para a Associação da Vila Militar – AVM (Curitiba)”. Verifica-se, portanto, uma estrita observância das Normas de Controle.

empreendimento antes da liberação da próxima parcela do financiamento proposto; 4- Reestruturação administrativa da empresa, mediante a implantação de estrutura mais racional e compatível com suas reais necessidades, antes da liberação da terceira parcela”¹⁷⁶.

Fica evidenciado como o Banco usava seus recursos como instrumentos de coação para pressionar os empresários a adotarem um novo estilo de ação mais condizente com o capitalismo moderno. Ao exigir, portanto, a implantação de métodos mais “racionais” de administração o BADEP estava influenciando e organizando a propriedade privada capitalista. Da mesma forma, quando se exigia um aumento de capital do empresário no investimento, o que se pretendia era uma maior responsabilização do empreendedor no desempenho das atividades capitalistas.

Este capítulo procurou demonstrar que a combinação da transformação institucional imposta pelo poder central (ver cap. IV e V) e o espírito de comprometimento com a transformação econômica do Estado, derivado da “cultura paranista regional-desenvolvimentista”, gerou uma conduta de fundamental importância para o processo de modernização do Paraná. Tanto burocratas quanto empresários comungavam deste espírito de compromisso com o uso racional dos recursos públicos, que fez com que diminuíssem os custos de transação (fiscalização, prejuízos, etc.) e elevou a *performance* das políticas implementadas pelo Banco. A maioria dos estudiosos da economia do Paraná, do século XX, é unânime em admitir a importância do BADEP na transformação econômica do Estado. Isto só foi possível mediante este espírito de compromisso que inibia (via formulação de regras e criação de procedimentos) a ação dos “descompromissados”

¹⁷⁶ BADEP. Ata da 290ª Reunião do Conselho de Investimentos, 20 de maio de 1969, p. 73-76.

CONCLUSÃO

Uma primeira constatação que podemos fazer, a partir desta pesquisa, é que para se entender a história política do Paraná republicano é imprescindível levar em conta a reação das elites regionais ao *status* do Estado sob o federalismo. Pudemos perceber que muitas das decisões políticas que foram tomadas no Paraná de então, o foram como consequência dessa transformação institucional. Ela foi responsável pelo surgimento de instituições capazes de desenvolver uma alta *performance* social, política e cultural. A Universidade do Paraná foi uma delas. Vimos que desde cedo ela procurou se colocar como a representante do Estado do Paraná. Mas o que é mais importante é o papel socializador que ela desempenhou. Ela foi um dos principais órgãos produtores e difusores de uma cultura “paranista”-desenvolvimentista, na sociedade paranaense.

Uma segunda constatação é que esta cultura de comprometimento com o desenvolvimento do Paraná facilitou a ação coletiva. O fato de burocratas do BADEP e empresários terem sentado nos mesmos bancos universitários e terem tido aulas com professores como David Carneiro, possibilitou a homogeneização de um quadro simbólico comum. Parece que a Universidade conseguiu dar aos seus alunos uma representação mais ou menos comum do Estado. Isto facilitou tanto aos futuros funcionários do BADEP quanto aos empresários identificarem uma mesma “crise”, trabalharem com um repertório comum de conceitos e soluções e, finalmente, permitiu-os falarem uma mesma língua. A interpretação comum de um Paraná subdesenvolvido em relação a São Paulo possibilitou-os visualizarem os mesmos problemas e concordarem com as mesmas soluções. Do ponto

de vista da ação coletiva, esta estratégia simbólica comum (forjada pela Universidade) diminuiram os custos de monitoramento.

A terceira constatação a que chegamos é que não foram todos os empresários que adotaram este “pacote interpretativo” elaborado a partir da constatação de uma suposta posição de inferioridade do Paraná diante da federação. Percebemos que de forma alguma a classe empresarial tem uma visão comum dos seus interesses. De forma alguma ela está unida por alguma forma de consciência. Enquanto alguns procuravam colaborar com os funcionários do Estado, outros pensavam em agir como oportunistas improdutivos. Enquanto certos empresários eram extremamente capacitados para gestão dos negócios outros eram bastante limitados em termos de conhecimentos empresariais. Isto reforça ainda mais a nossa tese de que a burocracia agiu como organizadora da ação empresarial, pelo menos economicamente falando.

A ação burocrática em si é algo que precisa ser destacado. Técnicos imbuídos de uma cultura regionalista-desenvolvimentista passaram a sofrer séria imitação de autonomia quando nos últimos anos da CODEPAR. A enorme ingerência de políticos sobre a Companhia, quase sempre no sentido de facilitar o acesso ao crédito ou dificultar a cobrança de dívidas. Seja qual fosse a ação desses interesses políticos quase sempre era lesiva ao patrimônio público. Assim, a dependência do Governo de apoio a Assembléia Legislativa fazia com que ele tivesse que aceitar variadas pressões sobre uma das suas agência que mais dispunha de recursos para investimentos. Possivelmente os funcionários da CODEPAR se sentissem impotentes para julgar e aprovar operações sem levar em conta critérios estritamente técnicos.

Talvez isto explique por se mostraram tão ansiosos por uma mudança institucional. A reforma bancária e do sistema financeiro não atingiu, inicialmente, as

companhias de desenvolvimento. O que levou os técnicos à frustração já que teriam que continuar à mercê das ingerências “políticas” sobre assuntos técnicos da companhia. Quando o Banco Central sinalizou com a possibilidade de criar uma regulamentação própria para as companhias de desenvolvimento, a notícia foi bem recebida na CODEPAR. Acreditamos que os técnicos do futuro Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A. estavam dispostos a aceitar um maior controle por parte do BNDE em troca de mais autonomia no nível regional. Boa parte do sucesso das políticas dos BADEP se deveu a esta guinada estratégica. A partir do momento que se tornou Banco de Desenvolvimento o BADEP virou subsidiário o BNDE. Tornou-se submisso às suas normas de operações, mas foi precisamente nisto que passou a residir a autonomia do BADEP. Portanto, controle do poder federal significou mais autonomia no nível regional.

Esta nova condição aliada ao comprometimento dos burocratas e de alguns empresários (cultura regional-desenvolvimentista) produziu o clima necessário para a realização de altos investimentos e elevação das taxas de crescimento da economia paranaense. A partir de então os técnicos do Banco passaram a agir com mais solicitude na criação de planos de expansão econômica para áreas paranaenses menos desenvolvidas, realizando estudos de viabilidade para novos investimentos, divulgando as potencialidades econômicas do Estado, etc. Vimos que, já enquanto BADEP, os técnicos deixaram de agir na “defensiva” e começaram a exigir mais reciprocidade dos empresários que buscavam crédito. Portanto, parece que não é sempre nem em quaisquer circunstâncias que a centralização é ruim.

Entretanto, constatamos que uma ação eficiente do Estado não depende somente da “cultura” dos funcionários, o que esta cria é o comprometimento com os objetivos propostos. Ma ele não pode alcançar objetivos sem as condições materiais necessárias para

tanto. Notamos que o desenvolvimento do Estado paranaense, e conseqüentemente a ampliação de poder sobre a sociedade. Vimos que a busca pela legitimação fez com que o Governo paranaense se ampliasse sua capacidade de oferta de bens e serviços de consumo coletivo, tais como: postos de saúde, escolas, lazer, e assistência social. A forma de crescimento do Estado parece estar condicionada a dois fatores básicos, segundo nossa pesquisa. O primeiro deles, são os estímulos do meio material. Questões como a rápida expansão colonizadora no Norte e Sudoeste do Paraná e os conflitos agrários exigiram respostas rápidas dos governantes, que resultaram na ampliação da esfera de atuação do Estado. Isto exigiu a entrada, na administração pública, de diversos novos profissionais que eram recém formados pela Universidade local, como: médicos, engenheiros, professores, advogados e economistas. Grande parte deles comungando das mesmas idéias de uma Paraná que é preterido pela União e espoliado pelos estados mais fortes. Procuramos confirmar esta hipótese: os recursos materiais (ampliação da capacidade de ação da administração pública) e esta visão de mundo mais ou menos comum possibilitou ao Estado a criação de uma ação concertada com a sociedade.

Parece que esta ação também depende do tipo de governante que está no poder. Podemos notar a que Bento Munhoz possuía um estilo de governar muito diferente do modo de Lupion. Este último, cujo nome ficou ligado à corrupção, estivera envolvido em casos de grilagem de terras no interior do Estado, pareceu ter um perfil patrimonialista. O primeiro, apesar de vinculado à elite econômica paranaense, era um professor da Universidade do Paraná que procurou criar programas sociais para remediar a penosa situação dos lavradores sem terra. Não foi por acaso que o projeto PLADEP começou na administração Munhoz da Rocha. Este possuía projetos de ação muito mais claros que Lupion. Poderíamos dizer, inclusive, que o grupo de Munhoz da Rocha tinha uma visão

muito mais clara do que era de como criar uma ação concertada na sociedade. Isto nos leva a questionar se a classe economicamente dominante possui uma consciência. Parece que seio dessa classe há tanta diversidade de projetos e de opiniões que somente o Estado agindo de forma mais ou menos autônoma e impondo uma ação concertada aos agentes é que o desenvolvimento econômico foi possível. De outro modo, o desperdício de tempo os altos custos de negociação e o desperdício de recursos com os descomprometidos inviabilizariam o processo de modernização.

É importante frisar que somente a “cultura paranista regional-desenvolvimentista” era impotente para arregimentar vários atores para um empreendimento concertado. Foi essencial o papel desempenhado pelas transformações institucionais impostas pelo regime militar, após 1964. A submissão do BADEP às regras e a alguns procedimentos do BNDE foi providencial para construção da referida autonomia. Mas, vale repetir: a independência dos técnicos só foi possível pela combinação da cultura com os arranjos institucionais. Estes davam respaldo aos burocratas contra empresários, outros burocratas e políticos oportunistas, aquela garantia o constrangimento interno às tentações predatórias. Somente os arranjos institucionais (leis, procedimentos, rituais e rotinas burocráticas, etc.) não são suficientes para assegurar a ausência de oportunismo ou conluíus corruptos entre burocratas, empresários e políticos. Esta constatação nos leva à uma conclusão que ficou implícita neste trabalho: o regime militar (e, obviamente, as suas administrações) teve uma importância considerável no aumento de eficiência da atuação do BADEP. É evidente que os novos arranjos institucionais promovidos pelas administrações militares podem não ter resultado em *performance* positiva para vários bancos estaduais de desenvolvimento. É preciso não esquecer da variante cultura. Mas, no caso do Paraná, eles foram de suma importância.

Finalmente, percebemos que certas instituições são criadas por influência de instituições ainda maiores, isto é, de maior duração. A idéia de que o Paraná precisa se destacar na federação, de que é um Estado diferente, de que tem sua própria identidade (ou como reza um *slogan* do atual governo, temos um “jeito paranaense de ser brasileiro”), portanto a idéia de autonomia é uma instituição de longa duração. Ela deixa suas marcas por grande parte da história do aparelho de administração estatal. Ela não somente contribuiu para dar origem à instituição de curta duração CODEPAR/BADEP, mas fê-las disciplinar aqueles que não comungavam com tais idéias, os oportunistas, por exemplo.

FONTES

BADEP. **Ata da 276ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 12 de dezembro de 1968

BADEP. **Ata da 280ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 13 de fevereiro de 1969,

BADEP. **Ata da 278ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 09 de janeiro de 1969,

BADEP. **Ata da 282ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 13 de março de 1969

BADEP. **Ata da 285ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 17 de abril de 1969,

BADEP. **Ata da 290ª Reunião do Conselho de Investimentos**, 20 de maio de 1969,

BADEP. **Relatório de Atividades**, 1968

BADEP. **Relatório de Atividades**, 1969

BADEP. **Estatutos Sociais**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nov-dez. / 1968, n. 09

BADEP. **Paraná**: informações gerais. Curitiba: BADEP, 1969.

BADEP. **Formulação da Política do Badep**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 14, set / out., 1969

BADEP. **Discursos**. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 09, nov. – dez., 1969

BADEP. **Critérios e Listas de Enquadramento das Atividades Econômicas Financiáveis**. In: _____. Formulação da Política do Badep – Documento para Uso Interno (mimeografado).

BADEP. **Normas para Revisão de Enquadramento das Atividades Industriais**. In: _____. Formulação da Política do Badep. Documento Interno

BADEP. **Normas Específicas sobre Transferências**. In: _____. Formulação da Política do Badep. Doc. Int.,

BADEP. **Estrutura Administrativa do Badep**, 1973.

BADEP. **Indicadores Econômicos – 1969**, 1970.

BADEP. **Parana's Financial Incentives**, 1972.

BADEP. **Paraná**, 1973

BADEP. **Paraná Informações – 1973**, 1973.

BADEP. **An Ideal Place For Investments**, 1972.

BADEP. **Oportunidades de Investimentos**, 1975.

BADEP. **Information on the Labour Market**, 1974.

BADEP. **Disponibilidade de Ensino e Mão-de-Obra Técnica e Industrial no Paraná**. Curitiba: BADEP, 1974.

BADEP. **Recursos Minerais**: forma de atuação do Badep (proposta). Assessoria de Estudos, junho de 1977

BADEP. **Estimativas Populacionais**: 1970-1982-1992. Curitiba: Badep, 1974

BADEP. **Estudo do Setor Metal-Mecânico do Paraná**, 1974

CERENA. **Inventário do Pinheiro no Paraná**. Curitiba: CERENA, 1966

CEPRES. **Levantamento da Produção Agrícola do Estado do Paraná**: safra 1967/1968. Curitiba: CEPRES, 1969.

CERENA. **Projeto de Desenvolvimento Agrícola de Foz do Areia**: levantamento pedológico, aptidão agrícola dos solos, caracterização preliminar da fertilidade. Curitiba: CERENA, 1974

CODEPAR. **Ato Constitutivo da Comissão para Estudos do Clima no Paraná – COEC**. Curitiba: CODEPAR, 1966.

BADEP. **Origem, Objetivos e Projetos da Emissão da Carta Geológica do Paraná**: trabalhos realizados e em execução. Curitiba: BADEP, 1968

BADEP. **Algodão no Paraná**: levantamento preliminar. Curitiba: BADEP, 1969,

BADEP. **Aspectos Gerais da Infraestrutura Paranaense**. Curitiba: BADEP, 1970.

BADEP. **Corredor de Exportação no Paraná**: programa de ação inicial. Curitiba: BADEP, 1974

BADEP. **Programa de Apoio às Indústrias Metal-Mecânicas do Estado do Paraná – PROMEC**, 1975.

BADEP. **Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica das Rodovias Vicinais do Estado do Paraná.** Curitiba: BADEP, 1973.

BADEP. **Perspectivas de Consumo de Resinas Termoplásticas e Termoestáveis na Região Sul.** Curitiba: BADEP, 1973

BADEP. **Fundição de Ferro e Ligas Especiais.** Curitiba: BADEP, 1976; BADEP. **Paraná: setor de fundições.** Curitiba: BADEP, 1977

BADEP. **Setor de Fundições:** atualização. Curitiba: BADEP, 1978

BADEP. **Atuação do Badep no Setor Metal-Mecânico,** 1979.

BADEP. **Aspectos da Economia Paranaense.** Curitiba: BADEP, 1983

BADEP. **Produção Agrícola do Paraná e do Brasil:** 1980 – 1985. Curitiba: BADEP, 1986

BADEP. **Cenários da Economia Paranaense:** 1986 – 1991. Curitiba: BADEP, 1986

BADEP. **Reflorestamento no Paraná.** Curitiba: BADEP, 1970

BADEP. **Dados sobre Soja.** Curitiba: BADEP, 1973

BADEP. **Erradicação de Cafeeiros e Mobilidade de Mão-de-Obra Agrícola no Paraná:** período 1961 – 1972. Curitiba: BADEP, 1973

BADEP. **Inseminação Artificial.** Curitiba: BADEP, 1974; BADEP. **Irrigação:** informações gerais. Curitiba: BADEP, 1977

BADEP. **Normas de Controle.** 1982

BADEP. **Treinamento Supervisionado Interno:** Badep para badeplano. Curitiba: BADEP, 1987.

BADEP. **Manual de Acompanhamento,** 1982.

IPARDES. **Paraná:** economia e sociedade. Curitiba, 1982.

_____. **Bancos Estaduais de Desenvolvimento:** papel funcional, evolução recente, perspectiva sob a Nova República. In *Análise Conjuntural*, Curitiba, 7 (3): 05, Mar, 1985.

FAYET, Luiz Antônio. **A Necessidade do Estabelecimento de um Programa Nacional de Assistência Técnica sobre Gestão de Empresas de Pequeno e Médio Portes,** 1971,

PARANÁ. **Mensagem do Governador.** 1921.

PARANÁ. **Mensagem do Governador**. 1928.

PARANÁ. **Mensagem do Governador**. 1929

PARANÁ. **Mensagem do Governador**.1951.

PARANÁ. **Mensagem do Governador**.1956.

PARANÁ. **Mensagem do Governador**. 1958.

PARANÁ. **Mensagem do Governador**. 1959.

PARANÁ. **Mensagem do Governador**. 1968.

PLADEP. **Boletim de Divulgação**, n. 04, 1959

UNIVERSIDADE DO PARANÁ. **Anuário**, 1949.

UNIVERSIDADE DO PARANÁ. **Anuário**, 1950.

UNIVERSIDADE DO PARANÁ. **Anuário**, 1951.

UNIVERSIDADE DO PARANÁ. **Anuário**, 1954.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1988). **Os Barões da Federação:** os governadores e a federação brasileira. São Paulo: Hucitec.
- ADUM, Sônia M. S. L. (1992) **Imagens do Progresso:** civilização e barbárie em Londrina 1930-1960. Dissertação de Mestrado, UNESP / Assis.
- ALTHUSSER, Louis (1985). **Aparelhos Ideológicos de Estado.** 2.ed. Rio de Janeiro: Graal.
- ANDERSON, Perry (1998). **Linhagens do Estado Absolutista.** 3.ed. São Paulo: Brasiliense.
- ARAÚJO, Rosa Maria Barboza de (1974). **Le Município Brésilien:** exemple du Paraná a la fin du XIXème siècle. Université de Paris X – Nanterre.
- ARIAS NETO, José M. (1993) **O Eldorado:** Londrina e o Norte do Paraná – 1930 / 1975. Dissertação de Mestrado, FFLCH / USP.
- ARRETCHE, Marta (2001). **Federalismo e Democracia no Brasil:** a visão da ciência política norte-americana. In: *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), 2001.
- AUGUSTO, Maria Helena O. (1978) **Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista.** São Paulo: Símbolo.
- BALHANA, Altiva Pilatti; MACHADO, Brasil Pinheiro & WESTPHALEN, Cecília Maria (1969). **História do Paraná.** Curitiba: Grafipar.
- BEETHAM, David (1988). **A Burocracia.** Lisboa: Presença.
- BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas (2002). **A Construção Social da Realidade:** tratado de sociologia do conhecimento. 21.ed. Petrópolis: Vozes.
- BEZERRA, Agnaldo Mendes (1967). **A Reforma Bancária.** In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 03, nov./dez.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) (2000) **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal.** Rio de Janeiro: Record.
- BLACKBURN, Robin (edt) (1979). **Ideology in Social Science:** readings in critical social theory. 7.ed. Glasgow: Fontana / Collins Editions.

- BLOCH, Marc (2001). **A Sociedade Feudal**. 2.ed. Lisboa: Edições 70.
- BLOCK, Fred (1980). **Beyond Relative Autonomy: state managers as historical subjects**. In: MILIBAND, R. & SAVILLE, J. *The Socialist Register*. London: Merlin Press, p. 227-242.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (2004). **Dicionário de Política**. 12.ed. Brasília: UNB.
- BONI, Maria Inês Mancini de (1985). **O Espetáculo Visto pelo Alto: vigilância e punição em Curitiba - 1890/1920**. Tese de Doutorado em História, São Paulo, FFLCH/USP.
- BOSCHI, Renato R. (1979) **Elites Industriais e Democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal.
- BOSKEY, Shirley (1964). **Bancos de Fomento Industrial: problemas y políticas**. 2.ed. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- BRAUDEL, Fernand (2003). **Tempo e História**. Rio de Janeiro: FGV.
- BRESCIANI, Maria Stella (1994). **Londres e Paris no Século XIX: o espetáculo da pobreza**. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, col. "Tudo é História".
- BRUM, Argemiro J. (1998). **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 19.ed. Ijuí: Editora UNIJUÍ.
- CAMARGO, Aspásia (1993). **La Federación Sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática**. In: CARNAGNANI, Marcello (Coord). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, p. 300362.
- CAMPANTE, Rubens G. (2003) **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. In: *Dados*, v. 46, n. 01, p. 153-193.
- CANCIÁN, Nadir A. (1981) **Cafeicultura Paranaense: 1900-1970**. Curitiba: Grafipar.
- CARDOSO, Fernando H. & FALETTO, Enzo (1970). **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARDOSO, Fernando H. (1982) **Os Regimes Autoritários na América Latina**. In: COLLIER, David (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 41-62.
-
- (1993) **O Modelo Político Brasileiro**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- CARNEIRO, David (1962). **Fasmas Estruturais da Economia Paranaense**. Curitiba: Imprensa da Universidade do Paraná.
- CARNEIRO, Dionísio Dias (1989). **Crise e Esperança: 1974-1980**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus.
- CARNOY, Martin (1994). **Estado e Teoria Política**. 4.ed. Campinas: Papirus.
- CARVALHO, Alípio Ayres de (1978). **Entrevista**. In: *Referência em Planejamento*, 4º Trimestre, ano III, n. 09, p. 82-86.
- CARVALHO NETO, João B. P. (1992) **Floriano Essenfelder : a trajetória de um empresário**. Dissertação de Mestrado, DEHIS / SCHLA / UFPR.
- CARVALHO, José Murilo de (2003). **A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, José Murilo de (2003). **A Construção da Ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CODATO, Adriano N. (1997) **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64**. São Paulo / Curitiba: HUCITEC / ANPOCS / UFPR.
- CODATO, Adriano N. ; PERISSINOTTO, Renato M.(2001) **O Estado como Instituição: uma leitura das obras históricas de Marx**. *Crítica Marxista*, São Paulo - SP, v. 13, p. 9-28.
- COLEMAN, James S. (1988) **Free Riders and Zealots: the role of social networks**. In: *Sociological Theory*, v. 06, Spring/1988, p. 52-57.
- COLNAGHI, Maria Cristina (1991). **Colonização e Política**. In: PAZ, Francisco M. *Cenários de Economia e Política: Paraná*. Curitiba: Prephacio.
- COSTA, Emília Viotti da (1985). **Da Monarquia à república: momentos decisivos**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense.
- COSTA, Paulo Roberto N. (1998) **Democracia nos Anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento**. São Paulo: HUCITEC.
- CREVELD, Martin van (2004). **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes.
- CROZIER, Michel (1981). **O Fenômeno Burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Brasília: Editora UNB.

CUNHA FILHO, Valter Fernandes da (1998). **Cidade e Sociedade:** a gênese do urbanismo moderno em Curitiba. Curitiba, Dissertação de Mestrado, DEHIS / SCHLA / UFPR.

(2004). **Classe Média e Movimentos Radicais:** uma proposta de retorno à história política a partir do conceito de classe. Texto apresentado ao GT – História e Política do VIII Encontro Regional de História – Ponte Grossa / Pr.

DAHL, Robert A. (1996) **Um Prefácio à Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

DAROS, Eduardo Jorge (1978). **Entrevista.** In *Referência em Planejamento*, 4º Trimestre, ano III, n. 09, p. 58-59.

DAUNTON, Martin (1994). **The Entrepreneurial State: 1700-1914.** In: *History Today*, v. 44, n. 05, June / 1994, p. 01-11.

DIAS, José Luciano de M. (1994) **Os Engenheiros do Brasil.** In: GOMES, Ângela de Castro (Coord) *Engenheiros e Economistas: novas elites burocráticas.* Rio de Janeiro: FGV, p. 13-81.

DONNACHIE, Ian (1977). **Sources of Capital and Capitalization in the Scottish Brewing Industry, 1750-1830.** In: *The Economic History Review*, second series, V. XXX, n. 02, may/ 1977, p. 269-283.

DREIFUSS, René (1993). **Política, Poder, Estado e Força:** uma leitura de Weber. 2.ed. Petrópolis: Vozes.

DUNNING, Thad & POP-ELECHES, Grigore (2004). **From Transplants to Hybrids:** exploring institutional pathways to growth. In: *Studies in Comparative International Development*, v. 38, n. 04, Winter / 2004, p. 03-29.

EAGLETON, Terry (1997). **Ideologia:** uma introdução. São Paulo: UNESP / Boitempo.

ELIAS, Norbert (1993). **O Processo Civilizador:** formação do estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., v. 02.

EPSTEIN, James (2002). **Introduction:** new directions in political history. In: *Journal of British Studies*, v. 41, n. 03, Jul/2002, p. 255-258.

EVANS, Peter (1995). **Embedded Autonomy:** states & industrial transformation. Princeton: Princeton University Press.

FAORO, Raymundo (2001). **Os Donos do Poder:** formação do patronato brasileiro. 3.ed. Porto Alegre.

- FLORIDA, Richard L. (1986) **The Political Economy of Financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States.** In: *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 02, June / 1986, p. 207-231.
- FREYRE, Gilberto (1990). **Ordem e Progresso.** 4.ed. Rio de Janeiro: ecorecord
- FRITSCH, Winston (1989). **Apogeu e Crise na Primeira Republica: 1900-1930.** In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana.* Rio de Janeiro: Campus.
- FURET, François (s/d). **A Oficina da História.** Lisboa: Gradiva, col. “Construir o Passado”, n. 08.
- GAMSON, William A.; CROTEAU, David; HOYNES, William & SASSON, Theodore (1992). **Media Images and the Social Construction of Reality.** In: *Annual Review of Sociology*, v. 18, 1992, p. 373-393.
- GARCIA-ZAMOR, Jean-Claude (2001). **Obstacles to Policy Implementation in Developing Countries.** In: *Developmental Policy*, v. 07, n. 01, spring/2001, p. 18-24.
- GERKE, Arno A. (1993) **Uma Análise do Cooperativismo no Oeste do Paraná.** Dissertação de Mestrado, DEHIS / SCHLA / UFPR.
- GIRLING, John (1997). **Corruption, Capitalism and Democracy.** London / New York: Routledge.
- GOUVÊA, Gilda F. Portugal (1994). **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil.** São Paulo: Paulicéia.
- GRACIARENA, Jose (1971). **O Poder e as Classes Sociais no Desenvolvimento da América Latina.** São Paulo: Mestre Jou.
- HALL, John A. (1989) **Estados e Sociedades: o milagre numa perspectiva comparativa.** In: BAECHLER, J.; HALL, J. A.; MANN, M. *Europa e Ascensão do Capitalismo.* Rio de Janeiro: Imago, p. 29-48.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003) **As Três Versões do Neo-Institucionalismo.** In: *Lua Nova*, n. 58, São Paulo.
- HARVEY, David (1993). **A Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola.
- HIANKE, Ariane (1997). **O Papel do Badep no Processo de Industrialização do Paraná, na Década de 70.** Monografia de Conclusão de Curso, Curitiba, FAE.
- HILGARTNER, Stephen & BOSK, Charles L. (1988) **The Rise and Fall of Social Problems: a public arenas model.** In: *American Journal of Sociology*, v. 94, n. 01, July / 1988, p. 53-78.

- HILL, Christopher (1987). **O Mundo de Ponta-Cabeça:** idéias radicais durante a revolução inglesa de 1640. São Paulo: Cia das Letras.
- HOBBS, Thomas (1996). **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Nova Cultural.
- HOBBS, Eric L. (1986) **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- _____ (1995). **Era dos Extremos:** o breve século XX. São Paulo: Cia das Letras.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1995). **Raízes do Brasil.** 26.ed. São Paulo: Cia das Letras.
- HOLYOKE, Thomas (2002). **Expanding the Limits of Power:** The Federal Reserve and implementation of functional regulation in the Gramm-Leach-Bliley Era. In: *The Review of Policy Research*, v. 19, n. 04, Winter / 2002, p. 95-119.
- HUIZINGA, Johan (1978). **O Declínio da Idade Média.** São Paulo: Verbo / EDUSP.
- INGRAM, Paul & CLAY, Karen (2000). **The Choice-Within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology.** In: *Annual Review of Sociology*, v. 26, p. 525-546.
- JENSEN, Richard (1983). **How Democracy Works:** the linkage between micro and macro political history. In: *Journal of Social History*, v. 16, n. 04, Summer/1983, p. 27-34.
- KEINERT, Ruben C. (1978) **Regionalismo e Anti-Regionalismo no Paraná.** São Paulo, Dissertação de Mestrado em Sociologia, FFLH / USP.
- KROETZ, Lando Rogério (1985). **As Estradas de Ferro do Paraná:** 1880-1940. Tese de Doutorado, FFLCH/USP, São Paulo.
- KUSCHNIR, Karina. & CARNEIRO, Leandro. P. (1999) **As Dimensões Subjetivas da Política:** cultura política e antropologia da política. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, p. 227-250.
- LAFER, Celso (1975). **O Sistema Político Brasileiro:** estrutura e processo. São Paulo: Perspectiva.
- LAGO, Luiz Aranha C. do (1989) **A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”:** 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus.

- LANDGRAF, Fernando J. G.; TSHPTSCHIN, André P.; GOLDENSTEIN, Hélio (1994). **Notas sobre a História da Metalurgia no Brasil: 1500-1850.** In: VARGAS, Milton (org). História da Técnica e da Tecnologia no Brasil. São Paulo: Ed. UNESP.
- LEÃO, Igor Zanoni C. (1989) **O Paraná nos Anos Setenta.** Curitiba: IPARDES / CONCITEC.
- LE GOFF, Jacques (2005). **A Civilização do Ocidente Medieval.** Bauru: EDUSC.
- LEIBNIZ, Gottfried W. (1996) **Novos Ensaios sobre o Entendimento Humano.** São Paulo: Nova Cultural.
- LESSA, Carlos (1998). **A Estratégia do Desenvolvimento: 1974-1976.** 2.ed. Campinas: EDUNICAMP.
- LINDBLOM, Charles E. (1981) **O Processo de Decisão Política.** Brasília: UNB.
- LINHARES, Temístocles (2000). **Paraná Vivo: um retrato sem retoques.** Curitiba: Imprensa Oficial.
- LOVE, Joseph L. (1975). **O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930.** São Paulo: Perspectiva.
- _____ (1998). **A Construção do Terceiro Mundo:** teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LUZ, Regina Maria (1992). **A Modernização da Sociedade no Discurso do Empresariado Paranaense:** Curitiba 1890-1925. Dissertação de Mestrado em História do Brasil. Curitiba: DEHIS, SCHLA, UFPR.
- MACHADO, Brasil Pinheiro (1930). **Instantâneos.** In: *A Ordem*, RJ, fev/1930.
- MAGALHÃES, Marion Brephol de (2001). **Paraná: política e governo.** Curitiba: SEED.
- MAGALHÃES FILHO, Francisco de B. Baptista de (1999). **Da Construção ao Desmanche:** análise do projeto de desenvolvimento paranaense. Tese de Doutorado, FFLCH / USP.
- MAGDOFF, Herry (1979). **Imperialismo:** da era colonial ao presente. Rio de Janeiro: Zahar.
- MANN, Michael (1989). **Desenvolvimento Europeu:** uma abordagem histórica. In: BAECHLER, J.; HALL, J. A.; MANN, M. Europa e Ascensão do Capitalismo. Rio de Janeiro: Imago, p. 15-28.
- MARTINS, Luciano (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64.** 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARTINS, Romário (1995). **História do Paraná**. Curitiba : Fundação Cultural de Curitiba.

_____ (1999). **A Invenção do Paraná**: estudo sobre a presidência Zacarias de Góes e Vasconcelos. Curitiba: Imprensa Oficial.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich (1979). **A Ideologia Alemã**. 2.ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.

_____ (2000). **Manifesto do Partido Comunista**. 10.ed. Petrópolis: Vozes.

MARX, Karl (1996). **Prefácio**. In: _____. Para a Crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultura, p. 49-54.

_____ (2000). **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. 2.ed. São Paulo: Centauro.

MAXFIELD, Sylvia & SCHNEIDER, Bem Ross (1997). **Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries**. In: _____. Business and the State in Developing Countries. Cornell: Cornell University Press, p. 03-35.

MAZZA, Luiz Geraldo (1978). **Onde as Estatísticas Nascem Desatualizadas, Como Planejar?** In: *Referência em Planejamento*, 4º Trimestre, ano III, n. 09, p. 40-46.

MAYER, Arno J. (1987) **A Força da Tradição**: a persistência do antigo regime. São Paulo: Cia das Letras.

MIRANDA FILHO, Mário (2004). **Politéia e a Virtude**: as origens do pensamento republicano clássico. In: QUIRINO, Célia G.; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo M. Clássicos do Pensamento Político. 2.ed. São Paulo: EDUSP.

MOTTA, Marly Silva da (1994). **Economistas**: intelectuais, burocratas e “mágicos”. In: GOMES, Ângela de Castro (Coord) Engenheiros e Economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: FGV, p. 82-130.

MUSTAFA, Daanish (2002). **Theory and Practice**: the bureaucratic ethos of water resource management and administration in Pakistan. In: *Contemporary South Asia*, v. 11, n. 01, p. 39-56.

NUNES, Edson (1997). **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro / Brasília: Jorge Zahar / ENAP.

O'DONNELL, Guillermo (1982). **Tensões no Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia**. In: COLLIER, David (org.). O Novo Autoritarismo na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 267-296.

- OFFE, Claus (1984). **Dominação de Classe e Sistema Político:** sobre a seletividade das instituições políticas. In: _____. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 140-177.
- OFFE, Claus & RONGE, Volker (1984). **Teses sobre a Fundamentação do Conceito de “Estado Capitalista” e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista.** In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 122-137.
- OLIVEIRA, Dennison (2001). **Urbanização e Industrialização no Paraná.** Curitiba: SEED.
- OLIVEIRA, Ricardo Costa de (2001). **O Silêncio dos Vencedores:** genealogia, classe dominante e Estado no Paraná. Curitiba: Moinho do Verbo.
- _____. (2004). **A Construção do Paraná Moderno.** Curitiba: SETTI.
- OLSON, Mancur (1999). **A Lógica da Ação Coletiva:** os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP.
- PADIS, Pedro Calil (1981). **Formação de uma Economia Periférica:** o caso do Paraná. Curitiba / São Paulo: Secretaria da Cultura e do Esporte do Estado do Paraná / HUCITEC.
- PAIM, Antônio (1978). **A Querela do Estatismo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PARAIN, Charles; VILAR, Pierre; LEFEBVRE, Georges; SOBOUL, Albert; PROCACCI, Giuliano; HOBSBAWM, Eric J.; TREVOR-HOPER, H. R. (s/d) **Capitalismo:** transição. São Paulo: Editora Moraes.
- PEREIRA, Luiz Carlos B. (1983) **Desenvolvimento e Crise no Brasil.** 13.ed. São Paulo: Brasiliense.
- PEREIRA, Luís Fernando Lopes (1998). **Paranismo:** o Paraná inventado, cultura e imaginário no Paraná da I República. 2.ed. Curitiba: Aos Quatro Ventos.
- PEREIRA, Magnus R. de Mello (1996). **Semeando Iras Rumo ao Progresso:** ordenamento jurídico e econômico da sociedade paranaense 1829-1889. Curitiba: EdUFPR.
- PERNOUD, Régine (s/d). **As Origens da Burguesia.** Lisboa: Europa-América, col. ‘Saber’.
- PILOTTO, Valfrido (1976). **Universidade Federal do Paraná:** primórdios, modernização e vitórias. Curitiba: Editora Littero-Técnica.

- PIRENNE, Henri (1982). **História Econômica e Social da Idade Média**. 6.ed. São Paulo: Mestre Jou.
- POMBO, José Francisco da Rocha (1980). **O Paraná no Centenário: 1500-1990**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio; Curitiba: Secretaria da Cultura e do Esporte do Estado do Paraná.
- PREBISCH, Raúl (1998). **Keynes: uma introdução**. São Paulo: Brasiliense.
- PRIORI, Ângelo A. (1994) **A Legislação Social e o Sindicalismo: um estudo sobre os trabalhadores rurais do Norte do Paraná (1956-1963)**. Dissertação de Mestrado, UNESP / Assis.
- PRZEWORSKI, Adam & LIMONGI, Fernando (1993). **Regimes Políticos e Crescimento Econômico**. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 37, novembro / 1993, p. 174-189.
- PUPPI, Idelfonso C. (1986) **Fatos e Reminiscências da Faculdade: retrospecto da Escola de Engenharia da UFPR**. Curitiba: Fundação UFPR.
- PUTNAM, Robert D. (2002) **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV.
- REIS, José Cezar dos (1989) **Estudo de uma Comunidade Pioneira no Norte do Paraná: Jataizinho (1950-1985)**. Dissertação de Mestrado, UNESP / Assis.
- RESENDE, André Lara (1989). **Estabilização e Reforma: 1964-1967**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus.
- REZENDE, ária José de (1994) **Desenvolvimento Urbano-Industrial e Mudança: o olhar de Gilberto Freyre sobre as continuidades e as persistências na formação social e política brasileira**. Ponta Grossa, Comunicação individual, Encontro Regional da ANPUH / Pr.
- RIBEIRO, Luiz Carlos (1985). **Memória, Trabalho e Resistência: Curitiba - 1890/1920**. Dissertação de Mestrado em História, FFLCH/USP.
- _____ (1991). **Le Patronat et les Pouvoirs Publics au Paraná (Brésil): 1940-1965**. These pour le Nouveau Doctorat, Université de la Sorbonne, Nouvelle Paris III.
- RIBEIRO, Renato Janine (1990). **A Etiqueta no Antigo Regime: do sangue à doce vida**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense.
- RICARDO, David (1996). **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural.

- ROCHA NETTO, Bento Munhoz da (s/d). **Discursos e Conferências: 1951-1955.** Curitiba: Imprensa Oficial.
- ROCKMAN, Bert A. (2001) **Theory and Inference in the Study of Bureaucracy:** micro and neoinstitutionalis foundations of choice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, Jan / 2001, p. 03-33.
- RODRIGUES, José Albertino (1999). **Durkheim.** 9.ed. São Paulo: Ática.
- ROSENTHAL, Uriel (1986). **Crisis Decision-Making in the Netherlands.** In: *The Netherlands' Journal of Sociology*, v. 22, n. 02, October / 1986, p. 103-129.
- RUDÉ, George (1991). **A Multidão na História:** estudo dos movimentos populares na França e na Inglaterra 1730-1848. Rio de Janeiro: Campus.
- RUESCHEMEYER, Dietrich & EVANS, Peter (1999). **The State and Economic Transformation:** toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press.
- SACHS, Ignacy (1969). **Capitalismo de Estado e Subdesenvolvimento.** Petrópolis: Vozes.
- SADER, Emir (1998). **Estado e Política em Marx.** 2.ed. São Paulo: Cortez.
- SAES, Décio (1985). **Classe Média e Sistema Político no Brasil.** São Paulo: T. A. Queiroz Editor.
- SANDRONI, Paulo (1996). **Dicionário de Economia.** São Paulo: Nova Cultural.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer (1960). **The Semi-Sovereign People :** a realist's view of democracy in America. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- SCHWARTZMAN, Simon (1988). **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** 3.ed. Rio de Janeiro: Campus.
- SERRA, José (1998). **Ciclos de Mudanças Estruturais na Economia Brasileira.** In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. & COUTINHO, Renata (Orgs.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. 4.ed. Campinas: UNICAMP, p. 69-138.
- SHAPIRO, Helen (1997). **A Primeira Migração das Montadoras: 1956-1968.** In: ARBIX, Glauco & ZILBOVICIUS, Mauro. De JK a FHC: a reinvenção dos carros. São Paulo: Scritta, p. 23-87.
- SKIDMORE, Thomas (1988). **Brasil:** de Castelo a Tancredo 1964-1985. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- SKOCPOL, Theda (1985 a). **El Estado Regresa al Primer Plano:** estratégias de análisis en la investigación actual. In: *Zona Abierta*, n. 50, enero-marzo.
- _____ (1985 b). **Estados e Revoluções Sociais:** análise comparativa da França, Rússia e China. Lisboa: Presença.
- SMITH, Adam (1989). **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações.** 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, v. II.
- SOLA, Lourdes (1998). **Idéias Econômicas, Decisões Políticas:** desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: FAPESP.
- SOUZA, Fabrício Leal de (2002). **Não e Herói:** a trajetória da intelectualidade paranaense. Dissertação de Mestrado em História, UNESP – Assis.
- SOUZA, , Marcelo Medeiros C. de (1999). **A Transposição de teorias sobre a Institucionalização do Welfare State para o caso dos Países Subdesenvolvidos.** IPEA, Texto para Discussão, (mimeo), p. 01-18.
- STECZ, Solange S. (1988). **Cinema Paranaense:** 199-1930. Dissertação de Mestrado, DEHS / SCHLA / UFPR.
- STEPAN, Alfred (1980). **Estado, Corporativismo e Autoritarismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SVORNY, Shirley & MARCAL, Leah (2002). **The Allocation of Federal Funds to Promote Bureaucratic Objectives:** an empirical test. In: *Contemporary Economic Policy*, v. 20, n. 03, July / 2002, p. 209-220.
- SWEEZY, Paul; DOBB, Maurice; TAKAHASHI, H. K.; HILTON, Rodney; HILL, Christopher (1977). **Do Feudalismo ao Capitalismo.** São Paulo: Martins Fontes.
- SWIDLER, Ann (1986). **Culture in Action:** symbols and strategies. In: *American Sociological Review*, v. 51, p. 273-286.
- TAVARES, Maria Conceição (1998). **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil.** 3.ed. EDUNICAMP.
- THOMPSON, Edward P. (1998) **Costumes em Comum:** estudos sobre cultura popular tradicional. São Paulo: Cia das Letras.
- THOMPSON, John B. (1995) **Ideologia e Cultura Moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 6.ed. Petrópolis: Vozes.
- TILLY, Charles (1996). **Coerção, Capital e Estados Europeus.** São Paulo: EDUSP.

TOMAZI, Nelson Dacio (1999). **Construções e Silêncios sobre a (Re) Ocupação da Região do Norte do Estado do Paraná.** In: DIAS, Reginaldo B.; GONÇALVES, José D. R. Maringá e o Norte do Paraná: estudos de história regional. Maringá: EDUEM.

_____ (1989). **Certeza de Lucro e Direito de Propriedade:** o mito da Cia de Terras Norte do Paraná. Dissertação de Mestrado, UNESP/ Assis.

TRINDADE, Etelvina M. de Castro (1996). **Clotildes ou Marias:** mulheres de Curitiba na Primeira República. Curitiba: Fundação Cultural.

TUCHMAN, Barbara W. (1990) **A Torre do Orgulho:** um retrato do mundo antes da Grande Guerra, 1890-1914. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

VIANA, Ana Luiza (1996). **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.** In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 30 (2): 05-43, Mar/Abr.

VIANNA, Maria L. Werneck (1987). **A Administração do “Milagre”:** o Conselho Monetário Nacional 1967-1974. Petrópolis: Vozes.

VITOR, Nestor (1996). **A terra do futuro: impressões do Paraná.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, Col. Farol do Saber.

WACHOWICZ, Ruy (1983). **Universidade do Mate:** história da UFPR. Curitiba: APUFPR.

WEBER, Max (1996). **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** 10.ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

_____ (1997). **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída:** uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. São Paulo: Nova Cultural.

_____ (1999). **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UNB, v. 02.

_____ (2000 a). **O Estado Nacional e a Política Econômica.** In: COHN, Gabriel (org). Weber. 7.ed. São Paulo: Ática.

_____ (2000 b) **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima.** In: COHN, Gabriel (org). Weber. 7.ed. São Paulo: Ática.

_____ (2001). **Ciência e Política:** duas vocações. 11.ed. São Paulo: Cultrix.

WEFFORT, Francisco (1980). **O Populismo na Política Brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WOLKMER, Antonio C. (1999) **História do Direito no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense.

YANOW, Dvora (2003). **Public Administration and the Jewish Ethic**. In: *Judaism*, Summer-Fall/2003, v. 207-208, p. 140-149.